



TIMOTHÉE FELLER

LE COLLÈGE DES DIPLOMATES

DE LA RÉUNION ANNUELLE DES MINISTRES
À LA CONFÉRENCE DES AMBASSADEURS
1945–1961

QUADERNI DI DODIS

BAND 1

Antoine Fleury und Sacha Zala (Hg.)

Wissenschaft und Aussenpolitik. Beiträge zur Tagung anlässlich des 50. Jubiläums der Schaffung des ersten Postens eines Schweizerischen Wissenschaftsattachés

BAND 2

Bernd Haunfelder (Hg.)

Aus Adenauers Nähe. Die politische Korrespondenz der schweizerischen Botschaft in der Bundesrepublik Deutschland 1956–1963

BAND 3

Timothée Feller

Le Collège des Diplomates. De la Réunion annuelle des Ministres à la Conférence des Ambassadeurs 1945–1961

Für weitere Bände der Reihe | Pour d'autres volumes de la série | Per altri volumi della collana: www.dodis.ch/quaderni

Les Quaderni di Dodis sont une série de publications du groupe de recherche des Documents Diplomatiques Suisses (DDS). Les manuscrits de la série sont soumis à un processus de double évaluation anonyme par les pairs (double blind peer review).

Éditeur de la série: Sacha Zala

Cette publication est intégralement disponible en ligne: www.dodis.ch/quaderni

1^{ère} édition

© 2014 Documents Diplomatiques Suisses (DDS)

Hallwylstrasse 4, CH-3003 Berne

Internet: www.dodis.ch

Email: dds@dodis.ch



Entreprise de l'Académie suisse
des sciences humaines et sociales
www.assh.ch

Informations bibliographiques de la Bibliothèque nationale allemande

La Bibliothèque nationale allemande répertorie cette publication dans la bibliographie nationale allemande, une bibliographie détaillée est disponible à l'adresse suivante <http://dnb.dnb.de>



Cette œuvre est mise à disposition selon les termes de la Licence Creative Commons: Attribution – Pas d'Utilisation Commerciale – Pas de Modification 4.0 International.



Layout: Erik Dettwiler

ISBN 978-3-906051-10-9 (.pdf)

ISBN 978-3-906051-11-6 (Print)

ISBN 978-3-906051-12-3 (.epub)

ISBN 978-3-906051-13-0 (.mobi)

ISSN 2235-509X

DOI 10.5907/Q3

Photo de couverture: Réunion annuelle des Ministres de 1956. Excursion dans la région du Grimsel, visite du lac artificiel de l'Oberaar. Une liste des participants est disponible sur dodis.ch/32118.

Source d'image: © StAAG / RBA1-1_PolitikDiplomatie_MinisterkonferenzBern1956-61_3

LE COLLÈGE DES DIPLOMATES

De la Réunion annuelle des Ministres
à la Conférence des Ambassadeurs
1945–1961

Timothée Feller

Documents Diplomatiques Suisses

En 1997, alors que seuls 7% des Suisses disposaient d'un accès régulier à internet, le groupe de recherche des Documents Diplomatiques Suisses (DDS) a, dans un esprit de pionnier visionnaire, mis en ligne la base de données Dodis comme instrument complémentaire de l'édition traditionnelle sur papier. Depuis lors, le groupe de recherche des DDS, une entreprise de l'Académie suisse des sciences humaines et sociales (ASSH), gère avec dodis.ch, la plus importante plateforme internet de sources d'histoire contemporaine suisse et a ainsi non seulement acquis une grande expérience dans la publication de matériel historique sous forme numérique, mais a également développé les pratiques des publications scientifiques, permettant ainsi la symbiose entre les avantages de l'édition numérique et de l'édition analogique traditionnelle. Les volumes des *Documents Diplomatiques Suisses* sont ainsi conçus comme des boussoles permettant de s'orienter rapidement et sûrement à travers la riche documentation disponible dans la base de données Dodis.

Avec les *Quaderni di Dodis*, le groupe de recherche des DDS lance une collection comprenant non seulement des études scientifiques (monographies et articles), mais également des sources et d'autres informations sous forme numérique. Cette collection publie en particulier les résultats de recherches issues des différentes initiatives du groupe de recherche, allant des grands congrès internationaux aux colloques ou workshops organisés pour la relève scientifique.

La publication du présent volume me fait particulièrement plaisir, car son impulsion est venue du stage que Thimotée Feller a accompli au sein du groupe de recherche des DDS. Quand il travaillait pour les DDS, l'auteur s'est occupé du dossier thématique «conférences des ambassadeurs» (dodis.ch/T788) pour la base de données Dodis et a ainsi entamé les recherches qui aboutirent avec succès à un travail de master à l'Université de Neuchâtel. Le fait qu'un stage aux DDS ait conduit à la parution d'un troisième volume des *Quaderni di Dodis* souligne le soutien apporté avec succès à la relève par le groupe de travail dans la recherche sur l'histoire des relations extérieures de la Suisse.

À travers cette série, le groupe de recherche des DDS vise à renforcer les possibilités de publier dans un domaine de l'histoire contemporaine et des relations extérieures de la Suisse et à offrir une plateforme de publication attractive pour la relève scientifique. Les *Quaderni di Dodis* sont aussi disponibles sous forme numérique et sont soumis au principe du libre accès.

Une édition numérique a plusieurs avantages. Elle permet par exemple de relier directement les documents, les personnes, les organisations ou encore les noms géographiques avec la base de données en ligne Dodis, ainsi qu'avec d'autres sources historiques pertinentes.

Les volumes de la série sont indexés grâce au Digital Objects Identifier (DOI), permettant ainsi de retrouver, d'identifier et de diffuser rapidement et durablement les documents sur internet. Les volumes des *Quaderni di Dodis* peuvent être retrouvés et téléchargés en format compatible avec la plupart des liseuses numériques à l'adresse dodis.ch/quaderni. Il est également possible d'y commander les volumes imprimés auprès des fournisseurs.

Berne, juillet 2014

Sacha Zala

TABLE DES MATIÈRES

11	I	INTRODUCTION
17	II	LE CADRE INSTITUTIONNEL
31	III	LE SERVICE EXTÉRIEUR HELVÉTIQUE AU DÉBUT DE LA GUERRE FROIDE (1945–1951)
79	IV	LE SERVICE EXTÉRIEUR ENTRE RÉFORMES ET RESTRUCTURATION (1945–1956)
131	V	EN GUISE DE CONCLUSION: DE LA RÉUNION ANNUELLE DES MINISTRES À LA CONFÉRENCE DES AMBASSADEURS
141	VI	SOURCES ARCHIVISTIQUES
143	VII	BIBLIOGRAPHIE

«Monsieur le Ministre, le Conseil fédéral a décidé dans sa séance d’hier de reprendre la tradition de réunir chaque année au mois de septembre les Ministres qui se trouvent en Suisse. Cette réunion est prévue pour le samedi 15 septembre. Vous voudrez bien retenir cette date. Dans le courant de la semaine prochaine, vous recevrez des indications plus précises sur le lieu et le programme de la réunion.»¹ Max Petitpierre²

Six jours avant l’envoi de cette lettre datée du 8 septembre 1945, le Japon capitulait officiellement sur le pont de l’USS Missouri mettant ainsi un terme à la Seconde Guerre mondiale. En réinscrivant la réunion des Ministres à l’agenda du gouvernement, le Conseil fédéral semble avoir pris acte de l’événement. La tradition instaurée par Numa Droz³ un demi-siècle plus tôt, permettant aux chefs de département et à leurs proches collaborateurs de s’entretenir une fois par année avec les principaux représentants du corps diplomatique et consulaire helvétique, s’était brusquement interrompue avec la guerre. La fin des hostilités justifie pour sa part la reprise de la réunion. Soulagés d’une partie des nombreuses sollicitations engendrées par le conflit, ceux que l’on appelle alors «Ministre de Suisse» ou «Chef de poste/mission» ont désormais pour la grande majorité d’entre eux, la possibilité de répondre favorablement à l’invitation du Conseiller fédéral neuchâtelois Max Petitpierre.⁴

Cette étude est consacrée à l’analyse des seize réunions organisées depuis lors par le nouveau chef de la diplomatie entre 1945 et 1960. Si elle peut paraître arbitraire au regard des événements qui ont marqué les relations internationales de la Suisse dans l’après-guerre, cette périodisation trouve un sens dans le rôle prépondérant joué par Max Petitpierre lors de ces rencontres. Comme nous serons amenés à le présenter, le successeur de Marcel Pilet-Golaz⁵ à la tête du Départe-

1 Circulaire de Max Petitpierre aux Ministres Bruggmann, Burckhardt, Egger, Feldscher, Frölicher, Jaeger, Kohli, de Pury, Ruediger, de Stoutz, de Torrenté, Vallotton, de Weck et Zellweger du 8 septembre 1945, Documents Diplomatiques Suisses, base de données en ligne Dodis: dodis.ch/32139.

2 Cf. dodis.ch/P5.

3 Cf. dodis.ch/P15816.

4 Claude Altermatt remarque que «si la diplomatie suisse est fortement sollicitée pendant les hostilités, cet activisme ne tient pas à son propre réseau, mais surtout à la défense des intérêts des États belligérants confiés à la Suisse: Les bons offices, les tâches de puissance protectrice, tout comme les activités humanitaires, connaissent un déploiement sans précédent». Cf. Claude Altermatt: 1798–1998. Deux siècles de représentations extérieures de la Suisse, Berne 1998, 31.

5 Cf. dodis.ch/P804.

ment politique fédéral (DPF) exerce une certaine autorité lors de la Conférence des Ministres puisqu'il lui incombe de fixer la date de la réunion, d'arrêter l'ordre du jour et de présider la séance.

Cette étude s'inscrit ensuite dans la continuité des travaux menés par le groupe de recherche des Documents Diplomatiques Suisses (DDS) auxquels nous avons eu l'occasion de participer. Ces travaux ont abouti dans le courant de l'année 2011 à la mise en ligne d'une série de sources relatives à la Conférence des Ministres sous l'ère Max Petitpierre. Cette documentation sélective, prélevée des fonds des Archives fédérales suisses (AFS), comprend entre autres les ordres du jour, les listes des participants ainsi que la plupart des exposés présentés par les orateurs invités à s'exprimer.⁶ Ainsi, la plupart des références aux documents que nous serons amenés à citer dans cette étude se rapportent à la base de données en ligne des DDS.⁷

La réunion annuelle des Ministres poursuit différents objectifs. Organisée le plus souvent les premiers vendredi et samedi du mois de septembre, elle permet tout d'abord au Conseil fédéral ainsi qu'aux représentants du corps diplomatique d'évaluer au mieux la situation internationale, les menaces qui pèsent sur la Suisse et les perspectives qui s'offrent à elle dans un contexte particulièrement instable, marqué par l'évolution de la Guerre froide, de la reconstruction de l'Europe et de la décolonisation. Pour ce faire, Max Petitpierre invite les principaux spécialistes en matière de politique, d'économie et de sécurité à livrer leurs impressions. Leurs présentations et les discussions qui s'ensuivent doivent profiter aussi bien aux membres du Conseil fédéral, à qui il revient de définir la politique étrangère de la Suisse, qu'aux chefs de mission qui devront la justifier aux gouvernements des pays auprès desquels ils sont accrédités. La délicate et intangible notion de «neutralité suisse» occupe alors une place importante dans les débats.

La réunion sert ensuite à régler les nombreux problèmes relatifs au bon fonctionnement du travail des légations. Afin d'économiser de coûteux frais de déplacement, les Chefs de poste rechignent en général à rentrer plusieurs fois par an en Suisse. Pour certains d'entre eux stationnés dans des villes lointaines, un retour au pays n'a d'ailleurs lieu que tous les deux ans. La Conférence des Ministres leur offre alors une occasion exceptionnelle de s'entretenir de vive voix avec les membres de la Centrale du Département politique. On évoque alors les questions dites «administratives» parmi lesquelles figurent, entre autres, les mesures devant assurer la sécurité des postes et celle des agents, les économies qui doivent être réalisées, les diverses ordonnances réglementant l'activité des diplomates et les différents besoins – surtout financiers – des employés du service extérieur.

Enfin, la réunion doit permettre d'entretenir des liens si possible amicaux entre Berne et les diplomates. Max Petitpierre y veille particulièrement. Deux événements organisés chaque année en marge de la conférence doivent faciliter ces

⁶ Ces documents peuvent être téléchargés à partir de la base de données en ligne Dodis. Cf. dossier thématique «Conférence des Ambassadeurs», dodis.ch/T788.

⁷ Documents Diplomatiques Suisses: 1848 et suiv., base de données en ligne Dodis: dodis.ch.

échanges harmonieux. Un cocktail précède ou clôt la séance de travail alors qu'une excursion dans le canton du Président de la Confédération vient mettre un terme à la rencontre. En outre, les diplomates rencontrent certaines années des membres de l'Union des journalistes du Palais fédéral ainsi que des membres des commissions parlementaires, des affaires étrangères et des finances. La possibilité leur est alors donnée de présenter leur métier parfois méconnu et souvent décrié.

De ces trois objectifs, la présente étude a souhaité privilégier le deuxième. À partir d'une sélection de certains textes et de certaines discussions de la conférence, nous tentons de dégager les enjeux de la réunion annuelle de septembre pour le fonctionnement et le développement du service extérieur helvétique. Nous nous interrogeons sur les attentes des différents acteurs entre 1945 et 1960. Comment l'Administration fédérale, le Gouvernement voire le Parlement conçoivent-ils l'activité des membres du corps diplomatique? Quelle orientation souhaitent-ils lui donner? Quelles réformes exigent-ils? À l'inverse, comment les Chefs de poste perçoivent-ils leurs conditions de travail et celles de leurs collaborateurs? Que revendiquent-ils? Et comment réagissent-ils face aux différentes réformes du service extérieur auxquelles Berne souhaite les associer?

Deux thématiques distinctes l'une de l'autre et formant chacune un chapitre de cette étude sont au centre des débats: la sécurité des postes et le développement interne du service extérieur. La sécurité des postes est dictée par l'actualité internationale marquée par la Guerre froide. La police politique des États communistes exerçant diverses pressions sur les missions diplomatiques suisses, le Département politique se voit contraint de prendre des mesures pour y faire face et il en discute avec les Chefs de poste durant la conférence. Le développement interne du service extérieur helvétique est quant à lui dicté par les tribulations de la politique intérieure qui réclame une diplomatie plus économe et mieux réglementée, mais qui se heurte aux revendications sociales des membres du corps diplomatique.

À ces diverses questions, l'historiographie n'a pour l'instant proposé qu'un nombre limité de réponses. Si le développement du service extérieur helvétique a bien fait l'objet d'une étude de Claude Altermatt pour les années 1848 à 1914, il manque toujours à ce jour un travail identique pour les années qui suivirent.⁸ Notons tout de même la présence du précieux ouvrage du même auteur intitulé 1798–1998. *Deux siècles de représentations extérieures de la Suisse* qui retrace l'extension du réseau diplomatique suisse jusqu'à la fin du vingtième siècle.⁹ On pourrait ensuite citer plusieurs monographies qui évoquent les conditions de travail de certains diplomates suisses dans tel ou tel pays. À titre d'exemple, nous relevons l'ouvrage de Xavier Cornut qui analyse la situation de la diplomatie suisse à Moscou à la mort de Joseph Staline.¹⁰ Il nous faut aussi mentionner la récente bio-

⁸ Claude Altermatt: *Les débuts de la diplomatie professionnelle en Suisse*, Fribourg 1990.

⁹ Altermatt: *Représentations extérieures*.

¹⁰ Xavier Cornut: *Une nouvelle ère. La diplomatie suisse à Moscou face à la mort de Joseph Staline*, Sarrebruck 2011. Sur Staline cf. dodis.ch/P955.

graphie politique de Max Petitpierre réalisée par Daniel Trachsler qui permet de mieux saisir le regard que porte le Conseiller fédéral neuchâtelois sur la diplomatie suisse.¹¹ Enfin, remarquons que le développement de la diplomatie professionnelle a fait l'objet d'études plus poussées à l'étranger, en France notamment. *Le métier de diplomate* d'Yvan Bazouni pour ne citer que cet ouvrage, nous permettra ainsi de tirer un certain nombre de parallèles entre le modèle français et le modèle suisse.¹²

Si le fonctionnement et le développement de la diplomatie professionnelle suisse sous l'ère Max Petitpierre sont donc relativement peu connus, nous pensons que la présente étude des textes de la Conférence des Ministres nous permettra de combler en partie et modestement cette faiblesse historiographique. La prudence est cependant de mise dans la mesure où le classement des données de cette conférence varie sensiblement selon les années: les dossiers ne sont pas toujours complets, des exposés manquent parfois et les discussions qui ont animé les conférences n'ont pas toujours fait l'objet d'une retranscription. Ces irrégularités incombent moins au travail du petit personnel qu'à la volonté de Max Petitpierre de contrôler la divulgation des informations. En 1953, une notice adressée à ce dernier par Fritz Hegg,¹³ le Chef des Affaires administratives du DPF, témoigne en ce sens:

«Je vous remets ci-joints les procès-verbaux de la conférence des ministres des années 1947 à 1951 exclusivement. Il n'y a pas de trace dans le dossier de 1946. En 1952, soit l'an dernier, vous avez décidé qu'il ne serait pas pris de procès-verbal. Ces documents ont été tirés à 4 exemplaires, répartis comme il suit: 1) l'original à vous-même, 2) une copie à M. Zehnder¹⁴ [alors Chef de la Division des affaires politiques du DPF], 3) une copie au Chef des affaires administratives, 4) une copie pour le dossier. À diverses reprises – toutefois assez rarement, – des ministres qui n'assistaient pas à la conférence ont exprimé le désir de recevoir le texte des exposés. Nous leur avons toujours répondu que ce texte n'était pas diffusé mais qu'ils avaient tout loisir d'en prendre connaissance lorsqu'ils passaient à Berne.»¹⁵

De fait, tous les documents (exposés et procès-verbaux) émanant de la conférence sont classés «confidentiels». Les reproductions sont rares, numérotées et le plus souvent pas transmises aux Chefs de poste absents (sauf les dossiers à caractère administratif).¹⁶

¹¹ Daniel Trachsler: *Bundesrat Max Petitpierre. Schweizerische Aussenpolitik im Kalten Krieg 1945–1961*, Zurich 2011.

¹² Yvan Bazouni: *Le métier de diplomate*, Paris 2005.

¹³ Cf. dodis.ch/P124.

¹⁴ Cf. dodis.ch/P79.

¹⁵ «Notice pour le Chef du Département» de Fritz Hegg du 1^{er} septembre 1953, dodis.ch/37726.

¹⁶ Il existe un certain nombre d'exceptions à cette règle. Parfois à la demande d'un ministre ou lorsqu'on estime qu'un exposé est de grande qualité, on décide de le faire parvenir aux Chefs de poste absents. C'est notamment le cas de l'exposé jugé brillant portant sur les «Problèmes

La prudence affichée par les organisateurs de la réunion s'explique par la sensibilité des propos tenus par les intervenants. Ces derniers s'exprimant de manière tout à fait libre durant la conférence, le contenu de leurs interventions doit rester impérativement secret. Ainsi, les communiqués de presse sont-ils brefs et laconiques et les participants doivent veiller à ne pas dévoiler la nature des débats. En 1949, Max Petitpierre leur recommande «la plus grande discrétion au sujet de l'ordre du jour de la conférence des ministres»¹⁷ alors qu'en 1956:

«Le Chef du Département prie de ne faire multiplier qu'en un nombre limité d'exemplaires (douze p. ex.) l'exposé de M. le Ministre Bernoulli¹⁸ à la Conférence des Ministres, de numéroter ces exemplaires, de noter les noms des personnes qui les reçoivent et de ne remettre cet exposé à personne hors du Département.»¹⁹

Pourtant, ce n'est pas la seule crainte de l'espionnage qui explique l'inégalité des sources d'une réunion à l'autre. Après les dossiers «vides» des années 1945–1946, le Chef de la diplomatie fait dresser des procès-verbaux entre 1947 et 1951 puis y renonce à partir de 1952 avant de faire une exception en 1959. Les raisons de ce changement de politique ne sont pas évidentes. Nous proposons pour notre part de considérer le relatif échec de la conférence de 1951 comme une césure. Max Petitpierre, mécontent de la qualité des discussions cette année-là, jugera inutile de les retranscrire par la suite. On peut aussi relever la désapprobation des intervenants eux-mêmes à ce que leurs propos soient enregistrés. En 1959 par exemple, Alfred Rappard²⁰ relève que:

«Les débats de la conférence des ministres des 5/6 septembre 1958 n'ont pas été publiés. La raison de cette non-publication est que les orateurs de la Centrale qui ont pris la parole n'ont pas désiré que leur texte soit divulgué.»²¹

Seuls les exposés transmis par les différents orateurs figurent alors dans les dossiers. Amputées des discussions qui suivirent ces présentations, certaines conférences nous sont ainsi moins connues et le regard que nous portons sur le corps diplomatique s'en trouve non pas biaisé mais quelque peu restreint.

Partant de ce constat, notre étude s'articule autour d'une double intention. Nous souhaitons d'une part décrire le fonctionnement et l'évolution interne du service extérieur helvétique sous l'ère Max Petitpierre à travers l'analyse des discours prononcés lors de la Réunion annuelle des Ministres et, d'autre part, présenter le cadre institutionnel dans lequel ces discours ont été prononcés. Ainsi, les deux chapitres précités sont précédés par un court chapitre introductif ayant trait

actuels de l'OECE» prononcé par Alfred Zehnder à la Conférence des Ministres de l'année 1949. Max Petitpierre décide de le faire parvenir à l'ensemble des Ministres de Suisse. Cf. Circulaire de Julien Rossat du 25 octobre 1949, dodis.ch/37718.

¹⁷ Procès-verbal de la Conférence des Ministres du 9 septembre 1949, dodis.ch/32324, 92.

¹⁸ Cf. dodis.ch/P1112.

¹⁹ Lettre à Albert Natural du 2 octobre 1956, CH-BAR#E2800#1967/61#100* (22).

²⁰ Cf. dodis.ch/P1136.

²¹ Notice d'Alfred Rappard du 17 janvier 1959, CH-BAR#E2004B#1970/2#13* (a.133.4).

16 à la préparation de la rencontre. Celui-ci porte son attention sur divers éléments organisationnels tels que la structure de la réunion, son déroulement et les personnes autorisées à y participer.

Remarquons enfin que cette étude n'a pas la prétention de rapporter, commenter et juger l'ensemble des propos tenus durant les conférences par tous les intervenants. Elle met plutôt l'accent sur les conditions de travail des diplomates suisses pris dans une perspective d'ensemble et non dans leurs singularités. Il s'agit ainsi bien plus d'une histoire du corps diplomatique suisse que celle des diplomates qui le composent. Une histoire incomplète certes, car circonscrite à un événement unique qui a laissé des traces inégales, mais une histoire profitant de la richesse des discours introspectifs, le plus souvent francs et sans ambiguïté, de la part des principaux acteurs et observateurs de la politique étrangère suisse entre 1945 et 1960.

L'ORGANISATION ET LE DÉROULEMENT DE LA RÉUNION

L'organisation de la «Réunion annuelle des Ministres de Suisse en congé au pays» est placée sous la responsabilité du Département politique qui invite les participants, établit l'ordre du jour et planifie les différentes activités annexes à la conférence. Une notice interne du département datée du 23 juillet 1952 mentionne les services participant à l'organisation de l'événement et stipule leurs responsabilités respectives:

- «a) Les Affaires administratives préparent l'ordre du jour, convoquent les ministres et réservent les salles des délibérations;
- b) Le Président de la Confédération prend contact avec les autorités de son canton dans lequel a lieu en principe l'excursion. Il en fait de même au besoin avec les sociétés locales (fanfares, chorales, sociétés de costume, etc.) qui agrémentent la sortie de productions ou encore avec les personnes compétentes pour organiser la visite de l'endroit choisi.
- c) Le Protocole met au point le cocktail servi à l'hôtel de Wattwil et le programme de l'excursion d'entente avec le Président de la Confédération.»²²

Chaque réunion adopte ainsi une structure comprenant trois événements principaux: une conférence, un cocktail et une excursion.

La conférence marque assurément le temps fort de la rencontre. Elle se tient successivement dans les différentes salles du Palais du Parlement (salle IV la première année, salle de Commission III de 1946 à 1953 et salle 86 de 1954 à 1959). Ces changements s'expliquent par le besoin constant de trouver des pièces suffisamment grandes permettant d'accueillir les diplomates toujours plus nombreux. Ainsi le 8 octobre 1959, Max Petitpierre recommande un énième déplacement pour l'année suivante:

«La salle du Palais fédéral No 87 [il s'agit en fait de la salle No 86], où s'est tenue ces dernières années la Conférence des Ministres, n'est pas agréable. M. le Conseiller fédéral Streuli,²³ qui a assisté à une partie de la réunion de cette année, m'a suggéré de tenir dorénavant cette conférence au Bernerhof, dans la grande salle au rez-de-chaussée. Cette suggestion me paraît mériter d'être retenue.»²⁴

²² Notice «concernant la Conférence des Ministres» du 23 juillet 1952, dodis.ch/37721.

²³ Cf. dodis.ch/P1888.

²⁴ Note de Max Petitpierre du 8 octobre 1959, CH-BAR#E2800#1967/61#103* (22).

Le cadre des conférences est à chaque fois plutôt simple: ne sont commandées que des fleurs pour l'ornementation (sauf sur la table de Max Petitpierre qui n'en désire point) ainsi que du papier et des crayons pour les invités. À la demande du Chef du Département politique, on place en outre une bouteille d'eau et des verres sur sa table ainsi qu'une cloche pour présider les séances. À proximité, un pupitre est installé pour les orateurs de même qu'un tableau noir.²⁵ Exception faite de la réunion de 1945, lors de laquelle une courte conférence se tient le samedi matin avant que les participants ne partent en direction de Worb pour se restaurer, toutes les autres conférences se déroulent sur la journée du vendredi. La séance débute le plus souvent à 8h30, s'interrompt à l'heure du dîner puis reprend à 14h30 pour se conclure aux alentours de 17h00. Certaines années, lorsque l'ordre du jour est particulièrement chargé, il est jugé nécessaire d'ajouter une après-midi supplémentaire de travail le jeudi.

La veille de la conférence ou le soir même de celle-ci, se tient un cocktail dans la Maison de Watteville située non loin du Parlement, à la Junkerngasse 59, en plein cœur de la vieille ville de Berne. Cette demeure patricienne – léguée à la Confédération en 1934 par Jacob Emanuel von Wattenwyl – offre l'espace d'une soirée un moment de détente et de partage aux différents invités ainsi qu'à leurs épouses.²⁶ Parfois, le cocktail ne se tient pas à Berne même mais a lieu ailleurs, le jour de l'excursion. Celui-ci est préparé à Oberhofen en 1956 et à Guggisberg en 1959. En 1957 et 1960, il est organisé dans le magnifique manoir du Lohn à Kehrsatz, propriété lui aussi de la Confédération. Les membres du Conseil fédéral, les diplomates et certains hauts fonctionnaires profitent alors de l'occasion pour converser librement un verre à la main, en fumant un cigare ou une cigarette.

La réception est donnée par le Président de la Confédération lui-même ainsi que par son épouse, auxquels les participants doivent confirmer leur présence. Dans les faits, cette correspondance est prise en charge par le Protocole qui s'occupe du bon fonctionnement de l'événement. Cette section du DPF est dirigée successivement par Jacques-Albert Cuttat²⁷ de 1946 à 1948, par André Boissier²⁸ de 1949 à 1951, par Robert Maurice²⁹ de 1952 à 1954, par André Dominicé³⁰ de 1955 à 1958 et par Richard Aman³¹ de 1959 à 1962. Ces chefs de section et leurs collaborateurs sont en outre chargés d'organiser, d'entente avec le Président de la Confédération, une excursion dans le canton d'origine de celui-ci. Cette tradition

²⁵ Lettre de Max Scheurer à Jakob Ott du 21 août 1959, CH-BAR#E2004B#1971/13#22* (a.133.4).

²⁶ Monica Bilfinger, Martin Fröhlich: Guide des monuments suisses. La maison Béatrice von Wattenwyl, Berne 2000, 8–10.

²⁷ Cf. dodis.ch/P368.

²⁸ Cf. dodis.ch/P144.

²⁹ Cf. dodis.ch/P118.

³⁰ Cf. dodis.ch/P1134.

³¹ Cf. dodis.ch/P1425.

particulière à laquelle le Conseil fédéral *in corpore* participe est organisée chaque année le samedi qui suit la conférence. Il s'agit de la partie récréative de la réunion de septembre qui est agrémentée de visites, de différents discours et d'un repas. Au moment du dîner, une coutume héritée d'une période antérieure à celle de Max Petitpierre veut alors que le Président de la Confédération porte un toast aux Ministres de Suisse pour saluer leurs activités. Il revient alors «par ordre de préséance au plus ancien [Chef de poste] qui n'a pas encore pris la parole»³² l'honneur de lui répondre au nom de ses collègues.

LES PARTICIPANTS À LA RÉUNION

Placée sous la responsabilité du Département politique, la rencontre de septembre réunit en premier lieu les membres du Conseil fédéral, certains hauts-fonctionnaires du DPF et les Ministres de Suisse dans la mesure de leurs disponibilités. Si l'ensemble des Chefs de poste sont invités, tous n'y participent cependant pas chaque année. L'absentéisme des diplomates peut même s'avérer important comme en témoigne la faible participation de ceux-ci à la conférence de 1955. Selon une note du 5 juillet 1955, sur les 42 ministres invités cette année-là: 21 annoncent leur venue, 3 doivent encore répondre et pas moins de 18 renoncent à assister à l'événement!³³ Les causes de cet absentéisme sont multiples: certains ministres évoquent du travail en cours à la légation ou un événement particulier dans le pays auprès duquel ils sont accrédités et auquel ils ne peuvent se soustraire tandis que d'autres mentionnent des raisons financières.³⁴ Il faut dire qu'ils ne sont pas rémunérés pour participer à la conférence et que les frais de déplacement ne leur sont pas remboursés puisque la rencontre annuelle a lieu durant la période des vacances. Au Ministre de Suisse Daniel Secrétan³⁵ qui demande en 1952 si une indemnité est envisageable, le Chef des Affaires administratives répondait ainsi:

«Il n'est pas d'usage de faire bénéficier d'une indemnité les participants à la conférence annuelle des ministres de Suisse. Nous attachons du prix à ce que nos ministres à l'étranger prennent contact, pendant leurs vacances, avec la Centrale et leurs collègues. Leur présence à la conférence en question leur donne l'occasion de le faire ce qui, en quelque sorte, rentre dans les devoirs de leurs charges. En outre, il ne faut pas perdre de vue que les frais encourus à cette occasion sont largement compensés par le fait que nos repré-

³² L'explication de cette coutume est donnée au Ministre Alexandre Girardet (à Copenhague) à qui cette tâche incombe cette année-là par le Secrétaire de légation Roger Dürr dans une lettre datée du 24 juillet 1953, CH-BAR#E2800#1967/61#97* (22).

³³ Note de Paul Clottu à Max Petitpierre du 5 juillet 1955, CH-BAR#E2800#1967/61#99* (22).

³⁴ Ibid.

³⁵ Cf. dodis.ch/P137.

sentants, lorsqu'ils séjournent au pays, continuent à jouir de leur rétribution intégrale sur l'étranger.»³⁶

Dans ces conditions, certains ministres n'hésitent alors pas à répondre à la Centrale qu'ils n'ont tout simplement pas prévu de prendre leurs vacances en Suisse à cette période.³⁷

Outre les Conseillers fédéraux et les Chefs de poste, Max Petitpierre invite de surcroît le directeur de la Division du commerce (dépendante du Département Fédéral de l'Economie Publique (DFEP)) à présenter chaque année un exposé sur les questions de politique économique. Ce poste est tout d'abord occupé par Jean Hotz,³⁸ entré en fonction en décembre 1934, et à qui succède Hans Schaffner³⁹ à partir d'octobre 1954. Les deux hommes ont une attitude divergente vis-à-vis de la conférence. Alors que le premier nommé participe assidûment à la réunion chaque année ou presque, le second préfère pour sa part y renoncer le plus souvent, si bien qu'en 1960, la Division du commerce se fait représenter par le Ministre Albert Weitnauer.⁴⁰

En outre, Max Petitpierre obtient du Département Militaire Fédéral (DMF), la présence d'un expert de l'Armée suisse. Le DMF dépêche le plus souvent le Chef de la Section des renseignements du Service de l'État-Major général ou le Chef du service de l'EMG lui-même. Sont invités le Colonel Robert Frick⁴¹ (de 1946 à 1949), le Colonel Charles Daniel⁴² (en 1950 et 1952) et le Colonel Commandant de Corps Louis de Montmollin⁴³ (en 1951 et 1953). Lors d'un exposé qui clôt généralement la conférence, ces hauts-gradés présentent la situation politico-militaire. Véritable *Kriegsspiel* lors duquel les orateurs situent, parfois à l'aide d'une carte, les principales divisions en Europe et anticipent leurs mouvements, cet exercice se déprécie avec le temps car une invasion soviétique à l'ouest est de moins en moins considérée comme probable. Cet avis est partagé par Louis de Montmollin lui-même qui débute son exposé de 1953 par ces termes sans équivoque:

«Faire année après année le point de la situation militaire commence à devenir fastidieux. Pour vous, cela s'entend, qui devriez constater une nouvelle fois de plus qu'il n'y a, en cet an de grâce 1953 comme du temps de Job, rien de nouveau sous le soleil. Pour nous, militaires, la chose est différente car, même si l'étude constante de l'état militaire des nations n'offre aucun événement palpitant, nous devons y procéder avec conscience si

³⁶ Lettre de Fritz Hegg au Ministre Daniel Secrétan (à La Haye) du 10 octobre 1952, dodis.ch/37720.

³⁷ Note de Paul Clottu à Max Petitpierre du 5 juillet 1955, CH-BAR#E2800#1967/61#99* (22).

³⁸ Cf. dodis.ch/P46.

³⁹ Cf. dodis.ch/P1652.

⁴⁰ Cf. dodis.ch/P2132.

⁴¹ Cf. dodis.ch/P448.

⁴² Cf. dodis.ch/P372.

⁴³ Cf. dodis.ch/P722.

nous ne voulons pas être surpris, un jour ou l'autre, par un événement important dont les répercussions pourraient être graves.»⁴⁴

Ne voulant déroger à la tradition d'un exposé du DMF, Max Petitpierre invite Robert Frick à s'exprimer à nouveau en 1954. Devenu entre-temps Colonel Divisionnaire, ce dernier évoque les «relations entre l'armée et le peuple». En 1955, afin de laisser plus de temps de parole aux Ministres de Suisse, on décide de renoncer à un tel exposé. En 1956, on invite cette fois le Colonel divisionnaire Jacques Boissier,⁴⁵ alors Sous-Chef d'État-Major, à dresser un portrait de «l'état actuel de notre armée». Les événements de 1956 (crise de Suez et soulèvement populaire en Hongrie) incitent les organisateurs de la conférence à reprendre une formule plus traditionnelle. Un exposé sur la situation politico-militaire est ainsi proposé par le Colonel Emilio Lucchini,⁴⁶ Sous-Chef d'État-Major à la Section des renseignements, en 1957 et en 1958. L'année suivante, le Colonel Commandant de corps Annasohn⁴⁷ présente la «réforme de l'armée» alors qu'en 1960 finalement, aucun exposé n'est mis à l'ordre du jour afin de laisser plus de temps aux questions économiques.

À ces participants coutumiers de la conférence s'ajoutent encore un certain nombre d'invités occasionnels qui, de par leurs compétences dans un domaine particulier, viennent enrichir les rencontres de leurs connaissances. Il ne s'agit pas ici de les citer tous. À titre indicatif, relevons la présence d'Heinrich Rothmund⁴⁸ en 1948, Chef de la Division de police du Département Fédéral de Justice et Police (DFJP), de Max Iklé⁴⁹ en 1949, Directeur de l'Administration des Finances du (DFFD) ou encore de Paul Keller⁵⁰ en 1950, Président du Directoire de la Banque nationale suisse. Notons qu'en 1951, le DPF hésite à solliciter pour la première fois la présence d'une personne externe à l'administration fédérale: le Professeur de droit international Georges Sauser-Hall.⁵¹ Ce dernier avait par le passé occupé le poste de Chef du Service juridique du DPF avant d'enseigner aux universités de Neuchâtel puis de Genève. Surtout, il avait dirigé la thèse de doctorat de Max Petitpierre.⁵² Au dernier moment pourtant, le Chef du DPF renonça à l'exposé que celui-ci aurait pu réaliser.⁵³

⁴⁴ Exposé du Colonel cdt. de corps de Montmollin à la Conférence des Ministres du 11 septembre 1953, dodis.ch/37722.

⁴⁵ Cf. dodis.ch/P279.

⁴⁶ Cf. dodis.ch/P15068.

⁴⁷ Cf. dodis.ch/P7306.

⁴⁸ Cf. dodis.ch/P33.

⁴⁹ Cf. dodis.ch/P2605.

⁵⁰ Cf. dodis.ch/P598.

⁵¹ Cf. dodis.ch/P882.

⁵² Pierre-André Bovard: *Nos Excellences à Berne. D'Henri Druey à Pierre Graber 1848–1977. Portraits de vingt-quatre conseillers fédéraux romands*, Morges 1997, 433.

⁵³ Lettre d'Alfred Zehnder à Georges Sauser-Hall du 17 juillet 1952, CH-BAR#E2802#1967/78#192* (C.3.c).

22

Tous les participants à la conférence sont invités en général à prendre part aux activités hors cadre (cocktail et excursion). Se joignent à eux quelques fonctionnaires, des membres du protocole et des représentants politiques des cantons et des communes visités lors de l'excursion. Curieusement dirons-nous, les épouses des Ministres ne sont pas conviées à cette sortie alors qu'elles sont invitées au cocktail. Afin de remédier quelque peu à cela sans pour autant porter atteinte à l'usage établi, le DPF décide certaines années d'organiser un thé pour ces dames avec la femme du Président de la Confédération.⁵⁴

54 Notons, pour terminer ce chapitre des participants à la réunion annuelle, que l'ensemble des ordres du jour des Conférences des Ministres des années 1945 à 1958 se trouve en ligne sur dodis.ch/T788. Ces documents contiennent les noms des personnes invitées à s'exprimer et le sujet de leur intervention. Les remarques rédigées sur ces documents sont de la main de Max Petitpierre. La trace des ordres du jour des années 1959 et 1960 n'a par ailleurs pas été trouvée.



Réunion annuelle des Ministres de 1946 à Berne, séance dans la salle de Commission III du Palais fédéral. Au milieu du premier rang, le Conseiller fédéral Max Petitpierre. Une liste des participants est disponible sur dodis.ch/32141. Source d'image: © StAAG / RBA1-1_PolitikDiplomatie_MinisterkonferenzBern1946-110_1



Réunion annuelle des Ministres de 1949 à Berne, séance dans la salle de Commission III du Palais fédéral. Une liste des participants est disponible sur dodis.ch/32324. Source d'image: © StAAG / RBA1-1_PolitikDiplomatie_Ministerkonferenz1949-100a_1



Réunion annuelle des Ministres de 1954 à Berne, séance dans la salle 86 du Palais fédéral. Une liste des participants est disponible sur dodis.ch/32109. Source d'image: © StAAG / RBA1-1_PolitikDiplomatie_MinisterkonferenzBern1954-72_1



Réunion annuelle des Ministres de 1956 à Berne, séance dans la salle 86 du Palais fédéral. Au milieu de la table, le Conseiller fédéral Max Petitpierre. Une liste des participants est disponible sur dodis.ch/32118. Source d'image: © StAAG / RBA1-1_PolitikDiplomatie_MinisterkonferenzBern1956-61_1



Réunion annuelle des Ministres de 1957, séance dans la salle 86 du Palais fédéral. Une liste des participants est disponible sur dodis.ch/30998. Source d'image: © StAAG / RBA1-1_PolitikDiplomatie_MinisterkonferenzBernZuerich1957-54_2



Réunion annuelle des Ministres de 1957. Excursion au Château de Laufen et aux Chutes du Rhin. Une liste des participants est disponible sur dodis.ch/30998. Source d'image: © StAAG / RBA1-1_PolitikDiplomatie_MinisterkonferenzBernZuerich1957-54_1



Excursion au Château de Laufen et aux Chutes du Rhin dans le cadre de la Réunion annuelle des Ministres de 1957. Source d'image: © StAAG / RBA1-1_PolitikDiplomatie_MinisterkonferenzBernZuerich1957-54_3



Conversation pendant la réunion annuelle des Ministres de 1957 à Berne. Source d'image: © StAAG / RBA1-1_
PolitikDiplomatie_SchweizMissionschefInBern1959-36_1

III LE SERVICE EXTÉRIEUR HELVÉTIQUE AU DÉBUT DE LA GUERRE FROIDE (1945–1951)

«L’espionnage politique, économique et militaire sévit. Croire que notre activité en est exclue serait pécher, sans aucun doute, par un grave excès de modestie ou d’inconscience. L’information de nos légations est excellente, dans tous les domaines. L’avis de nos diplomates est un article fort recherché. Les sources auxquelles ils puisent dans leur pays de résidence sont du plus haut intérêt pour l’adversaire même souriant. Les informations que nos postes reçoivent de Berne, les instructions qui leur parviennent, les questions qui leur sont posées, les réponses qu’ils y donnent, comment résister à la tentation de les connaître, quand on sait le prix qui s’y attache. Notre pays est petit; nous ne sommes, certes, pas une grande puissance. Mais notre «renseignement» est bon, donc haut coté.»⁵⁵

Julien Rossat,⁵⁶ Chef de la Division des affaires administratives du Département politique fédéral, à la Conférence des Ministres du 7 septembre 1950.

DE LA GUERRE CHAUDE À LA GUERRE FROIDE⁵⁷

Au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, une ère dite de «guerre froide» voit le jour entre l’URSS et les Alliés occidentaux. Robert O. Paxton et Julie Hessler précisent que les divergences qui opposent ces États relèvent avant tout de l’idéologie:

«Chacun des deux camps est persuadé que l’autre cherche à anéantir son mode de société. Les Russes sont convaincus que les pays capitalistes, menés par les États-Unis, sont en train de les encercler. Les Américains, de leur côté, pensent que le bloc communiste, dirigé par l’Union soviétique, tente de déstabiliser et de renverser les régimes capitalistes dans le monde.»⁵⁸

Le conflit mondial avait pourtant permis de réunir ces grandes puissances derrière un objectif commun: vaincre Adolf Hitler.⁵⁹ Mais une fois la victoire obtenue, c’est-à-dire lorsque «l’esprit de camaraderie militaire n’a plus cours»⁶⁰ pour reprendre les mots de Robert O. Paxton et de Julie Hessler, des dissensions apparaissent entre les membres de la Grande Alliance. Alors que l’on aurait pu s’attendre à des remerciements, des poignées de mains, des danses et de l’espoir, les vainqueurs orga-

⁵⁵ Procès-verbal de la Conférence des Ministres du 7 septembre 1950, dodis.ch/32099, 24.

⁵⁶ Cf. dodis.ch/P109.

⁵⁷ L’expression est reprise de Julie Hessler, Robert O. Paxton: L’Europe au XX^e siècle, Paris 2011, 407.

⁵⁸ Ibid., 431.

⁵⁹ Cf. dodis.ch/P535.

⁶⁰ Hessler/Paxton: L’Europe au XX^e siècle, 427.

nisent des cérémonies séparément à Reims le 7 mai d'un côté et à Berlin le 8 mai de l'autre, remarque John Lewis Gaddis qui évoque les raisons suivantes:

«The war had been won by a coalition whose principal members were already at war – ideologically and geopolitically if not militarily – with one another. Whatever the Grand Alliance's triumphs in the spring of 1945, its success had always depended upon pursuit of compatible objectives by incompatible systems. The tragedy was this: that victory would require the victors either to cease to be who they were, or to give up much of what they had hope, by fighting the war, to attain.»⁶¹

En 1945, les désaccords portent entre autres sur le sort réservé à l'Allemagne occupée. L'URSS souhaite pour sa part démanteler les usines de l'ancien Reich pour permettre le redressement de sa propre économie et empêcher le pays de prendre sa revanche, alors que la Grande-Bretagne et les USA, inquiets de voir l'Allemagne appauvrie basculer dans le communisme, s'y opposent. Cette attitude des Occidentaux est alors perçue par Joseph Staline comme l'interprétation d'une politique impérialiste visant à redresser l'Allemagne afin de bénéficier de l'aide de celle-ci en vue d'un affrontement avec l'URSS.⁶² Le profond désaccord qui en résulte se traduit en 1949 par la création de deux États allemands: la République fédérale d'Allemagne (RFA) et la République démocratique allemande (RDA).

En Europe de l'Est, la fin de l'hégémonie nazie ouvre surtout la porte à l'expansion du communisme. Serge Bernstein et Pierre Milza résument la situation comme suit:

«En 1945, l'Europe de l'Est est occupée par l'Armée rouge, qui y installe des gouvernements de coalition dominés par les partis communistes, qui s'emparent des leviers de commande et éliminent progressivement les autres tendances politiques.»⁶³

À l'ouest, ces sphères d'influences fermées de l'Union soviétique sont mal acceptées, en particulier par les États-Unis. En ce qui les concerne, les Américains désirent «un monde libre de toute barrière au commerce et aux investissements; un monde ouvert, pluraliste, favorable à la pénétration économique américaine et conforme à leur vision des choses».⁶⁴

L'Europe se divise alors entre les blocs capitaliste et communiste séparés l'un de l'autre par un «rideau de fer» selon la formule rendue célèbre par Winston Churchill:⁶⁵

«De Stettin dans la Baltique à Trieste dans l'Adriatique, un rideau de fer s'est abattu sur le continent. Derrière cette ligne se trouvent toutes les capitales des anciens États de l'Europe de l'Est, Varsovie, Berlin, Prague, Vienne, Budapest, Belgrade, Bucarest et Sofia,

⁶¹ John Lewis Gaddis: *The Cold War. A New History*, New York 2005, 5 s.

⁶² Ces considérations sur l'Allemagne dans l'après-guerre trouvent un ancrage dans Serge Bernstein, Pierre Milza (éd.): *Histoire du XX^e siècle. Le monde entre guerre et paix. 1945–1973*, Tome 2, Paris 1996, 155 s.

⁶³ *Ibid.*, 96.

⁶⁴ Hessler/Paxton: *L'Europe au XX^e siècle*, 429.

⁶⁵ Cf. dodis.ch/P351.

toutes ces illustres villes, avec leurs populations, se trouvent dans ce que je dois appeler la sphère soviétique.»⁶⁶

La Suisse, de par sa position géographique, échappe pour sa part à l'emprise de l'URSS. Son territoire reste inviolé et sa souveraineté nationale est maintenue. Par contre, son service extérieur doit dorénavant faire face à la politique restrictive en vigueur dans certains États communistes. La Suisse ne peut en effet se résoudre à fermer ses légations et ses consulats en Europe de l'Est alors même qu'une vague anticommuniste frappe son territoire.⁶⁷ Le contexte de l'après-guerre ne s'y prête pas, il lui faut au contraire développer son réseau diplomatique.

SORTIE DE L'ISOLEMENT ET DÉVELOPPEMENT DU RÉSEAU DIPLOMATIQUE

Au-delà des défis politiques et économiques que la Guerre froide impose à la Suisse, la Confédération suisse doit en outre rompre avec l'isolement dans lequel elle est plongée en 1945. À l'est, ses relations diplomatiques avec l'URSS sont alors tout simplement inexistantes.⁶⁸ L'accueil de prisonniers soviétiques durant la Seconde Guerre mondiale avait pourtant laissé entrevoir un rapprochement entre les deux pays. Des négociations eurent même lieu à Londres mais elles n'aboutirent pas, l'URSS reprochant à la Suisse son attitude trop complaisante à l'égard de l'Allemagne nazie. Cet échec poussa le Conseiller fédéral Marcel Pilet-Golaz en charge du DPF à présenter sa démission le 10 novembre 1944. Il fut remplacé par le radical neuchâtelois Max Petitpierre qui, après une très courte carrière politique qui le vit siéger au Conseil des États pendant deux ans seulement, fut élu au gouvernement par l'Assemblée nationale le 14 décembre 1944.⁶⁹

À l'ouest, les rapports entre la Confédération suisse et ses voisins ne sont guère plus harmonieux. Dans sa conclusion, le rapport final de la Commission Indépendante d'Experts Suisse – Seconde Guerre mondiale (CIE) remarque que la Suisse «se vit auréolée [en 1945] de la douteuse réputation d'une nation de trafiquants

⁶⁶ Discours de Churchill à Westminster College Fulton, Missouri USA, le 6 mars 1946. Cité dans Berstein/Milza: Histoire du XX^e siècle, 157.

⁶⁷ Hans Ulrich Jost relève que la montée du communisme en Suisse entre 1944 et 1946 n'est «qu'un feu de paille, et les succès du Parti du travail cessèrent en 1946: un processus qui ne fait que suivre l'évolution du cadre international. Au moment où la guerre froide prenait ses quartiers, l'essentiel consistait partout à mettre hors jeu l'extrême gauche». Hans Ulrich Jost: Le salaire des neutres. Suisse 1938–1948, Paris 1999, 264.

⁶⁸ Antoine Fleury et Danièle Tosato-Rigo relèvent que «dès 1917, le sort des Suisses de Russie et la défense de leurs intérêts matériels atteints par les mesures révolutionnaires bolcheviques ont pesé lourdement sur la position du Gouvernement fédéral à l'égard de la Russie soviétique. L'expulsion de la Mission bolchévique à Berne dans le contexte de la Grève générale de novembre 1918 a empêché pour longtemps toute tentative de reprise des relations diplomatiques entre les deux pays». Antoine Fleury, Danièle Tosato-Rigo (éd.): Suisse-Russie, 1813–1955, Contacts et ruptures, Berne 1994, XVI.

⁶⁹ Trachsler: Max Petitpierre, chap. 1.

de biens volés, de marchands de canons et de gens assis sur un tas d'or». ⁷⁰ Dans l'immédiat après-guerre, c'est pourtant la politique économique et financière que la Confédération suisse a menée durant le conflit qui lui est principalement reprochée. ⁷¹ Par l'intermédiaire du secrétaire d'État américain Cordell Hull, ⁷² puis par la résolution VI de la conférence de Bretton Woods, les Alliés avaient dès 1944 mis en garde les pays neutres qui entretenaient des relations économiques avec les pays de l'Axe. Le 18 septembre de la même année, la Suisse se vit signifier l'interruption du transit ainsi que la livraison de biens stratégiques à l'Allemagne. La pression s'accrut encore un peu plus lorsqu'une délégation américaine dirigée par Lauthlin Currie ⁷³ vint à Berne entre le 12 février et le 3 mars 1945. Celle-ci réclama entre autres que la Confédération suisse n'accepte plus d'or de la Reichsbank et place sous séquestre les avoirs allemands, les certifie et les liquide. Berne céda mais transgressa l'accord signé lorsque la Banque nationale accepta encore de l'or allemand. Les Américains eurent vent de cette affaire comme de la résistance des milieux bancaires suisses qui, au nom du secret bancaire, refusèrent de certifier les avoirs de leurs clients allemands. Les Américains répliquèrent alors en interrompant les négociations concernant le déblocage des avoirs suisses aux USA. ⁷⁴

À son arrivée à la tête du DPF, il incombe ainsi à Max Petitpierre d'harmoniser les rapports entre la Suisse et certains membres influents de la communauté internationale. Hans Ulrich Jost en précise les enjeux:

«Il était évident que dans le courant de l'année 1945 qu'une normalisation des relations extérieures de la Suisse n'était pas possible sans un arrangement avec les États-Unis et sans l'ouverture de relations diplomatiques avec l'Union soviétique. Pour avoir accès aux pays occupés par les troupes russes, il fallait en effet obtenir le feu vert de Moscou. [...] De l'autre côté, Washington détenait non seulement les clés nécessaires à la levée du blocage des avoirs helvétiques ou de ceux gérés par les banques suisses à l'étranger, mais aussi le laissez-passer permettant l'accès à la partie de l'Europe placée sous son contrôle.» ⁷⁵

⁷⁰ Commission Indépendante d'Experts Suisse – Seconde Guerre Mondiale: La Suisse, le national-socialisme et la Seconde Guerre mondiale. Rapport final, Zurich 2002, 497.

⁷¹ Parmi les autres reproches qui seront formulés à l'encontre de la politique menée par la Suisse durant la guerre figurent un certain nombre de principes moraux auxquels la Confédération aurait dérogé et qui comprennent selon les travaux de la CIE: «le tampon <J> de 1938, le refoulement de réfugiés en danger de mort; le refus d'accorder une protection diplomatique à ses propres citoyens; [...] les livraisons d'armes à l'Allemagne; [...] les trafics [...] de bien volés; l'emploi de 11'000 travailleurs forcés par des filiales d'entreprises suisses; la mauvaise volonté et les négligences manifestes en matière de restitution [et] l'asile accordé au lendemain de la guerre à des dignitaires du régime déchu et qualifiés <d'honorables Allemands>». CIE: Rapport final, 499.

⁷² Cf. dodis.ch/P557.

⁷³ Cf. dodis.ch/P367.

⁷⁴ L'ensemble des considérations portant sur les rapports entretenus par la Suisse avec l'Union soviétique et les États-Unis à la fin de la guerre proviennent de Jost: Le salaire des neutres, chap. 5.

⁷⁵ Ibid., 271 s.

Pour atteindre ces objectifs, le Conseil fédéral préconise alors – parmi d’autres mesures⁷⁶ – le développement du réseau de ses missions diplomatiques. Dans son message à l’Assemblée fédérale du 7 septembre 1945, le Gouvernement indique que «la Suisse [...] ne pourra que tirer profit des relations amicales et confiantes nouées avec le plus grand nombre possible de nations grâce au développement de son appareil diplomatique».⁷⁷

Cette initiative reçoit rapidement l’aval des députés fédéraux selon Claude Altermatt. Ce dernier rapporte l’approbation exprimée en octobre 1945 par le conseiller aux États de Weck:⁷⁸

«Les temps ont changé. Nous vivons même des temps entièrement nouveaux. Il importe que nous ne tardions pas à améliorer nos relations avec l’étranger et notamment à nouer des relations plus étroites, plus amicales et plus confiantes avec certains États, auprès desquels nous étions insuffisamment représentés jusqu’ici.»⁷⁹

Dans les faits, la Suisse qui a déjà ouvert des légations à Oslo, Copenhague et Ottawa en 1945, va en établir d’autres à Mexico, Lima, Montevideo, Beyrouth et surtout Moscou en 1946, «der grösste aussenpolitische Erfolg Petitpierrez in seiner frühen Amtszeit»⁸⁰ remarque Daniel Trachsler. Dans le contexte de la décolonisation, Berne nomme ensuite un ministre plénipotentiaire à la Nouvelle Delhi en 1948 et un chargé d’affaires à Karachi l’année suivante. Puis, le réseau diplomatique helvétique s’élargit encore un peu plus avec l’ouverture d’une légation à Cologne en 1949 (celle de Berlin avait été fermée en mai 1945) et de deux missions à La Havane et à Tel Aviv en 1951. À cette période, la représentation diplomatique atteint alors un total de 39 légations.⁸¹

Ainsi, si les pages suivantes de cette étude tendent à montrer que les conditions de travail du personnel diplomatique suisse en Europe de l’Est se détériorent entre 1945 et 1951, à aucun moment durant la Réunion annuelle des Ministres n’est évoquée la possibilité de fermer une légation. La sortie de l’isolationnisme et le développement économique du pays sont pour le DPF et le service extérieur

⁷⁶ L’historiographie a montré comment la Suisse a su user de ses importants capitaux pour sortir de la tourmente. Au terme des négociations à Washington avec les Alliés le 25 mai 1946 notamment, la Suisse s’engage à verser 250 millions de francs pour les transactions en or qu’elle a menées avec l’Allemagne nazie. C’est alors une simple «amende» pour elle qui lui permet de libérer près de 4,6 milliards de francs d’avoirs suisses gelés aux États-Unis et lui assure le renoncement des alliés à toute prétention en rapport avec les transactions sur l’or que la Suisse a mené durant la guerre. Marc Perrenoud: *Banquiers et diplomates suisses (1938–1946)*, Lausanne 2011, 431.

⁷⁷ Message du Conseil fédéral à l’Assemblée fédérale sur la création de légations du 7 septembre 1945, 21. Feuille fédérale du 13 septembre 1945.

⁷⁸ Cf. dodis.ch/P127.

⁷⁹ Cité dans Altermatt: *Représentations extérieures*, 33.

⁸⁰ Trachsler: *Max Petitpierre*, 67.

⁸¹ L’ensemble de ces données relatives à l’extension du réseau diplomatique suisse à partir de 1945 provient de Altermatt: *Représentations extérieures*, 32–34.

helvétique un impératif auquel ils ne sauraient se soustraire. Le Ministre de Suisse Camille Gorgé⁸² en poste en URSS souligne bien cette nécessité dans un rapport rédigé en 1953 dans lequel il écrit que «par sa seule existence, [la Légation à Moscou] atteindrait son but: maintenir des relations correctes entre la Confédération et l'Union soviétique».⁸³

SÉCURITÉ DES LÉGATIONS ET DES CONSULATS SUISSES

LA SÉCURITÉ DES POSTES À L'ORDRE DU JOUR DE LA CONFÉRENCE DES MINISTRES

Si la poursuite des activités diplomatiques en Europe de l'Est n'est pas remise en question, les Chefs de mission suisses dans les territoires communistes insistent néanmoins pour que des mesures soient prises à Berne pour améliorer leurs conditions de travail, notamment en matière de lutte contre l'espionnage. C'est d'ailleurs l'une des fonctions de la Conférence des Ministres. Au-delà de sa dimension politique, la rencontre de septembre a pour vocation d'améliorer le fonctionnement du service extérieur helvétique. Max Petitpierre inscrit ainsi régulièrement à l'ordre du jour un exposé du Chef de la Division des affaires administratives et/ou du Chef du Protocole. Ces hauts fonctionnaires de la Centrale du DPF présentent à l'assemblée les nouvelles mesures touchant le service extérieur helvétique, avant de recueillir les avis et les suggestions des diplomates. Cette tâche incombe à Julien Rossat en 1948 et en 1950 puis à Fritz Hegg et à André Boissier en 1951. Il faudra ensuite attendre la conférence de 1955 et celle de 1956 pour retrouver la trace d'une rencontre entre le nouveau Chef des Affaires administratives Paul Clottu⁸⁴ et les représentants du corps diplomatique suisse. La question de la sécurité des postes n'y sera cependant plus abordée.

La Conférence des Ministres offre surtout un cadre idéal permettant l'échange d'informations confidentielles entre Berne et ses légations. En 1950, Julien Rossat vante d'ailleurs les mérites d'une telle réunion aux Chefs de mission présents cette année-là:

«Je dois ouvrir une parenthèse pour vous dire combien nous sommes heureux de ce que la présence à Berne de la quasi-totalité de nos ministres à l'étranger nous donne l'occasion de parler de ces problèmes [de sécurité]. En effet, ceux-ci sont, certes, trop graves et trop confidentiels pour que l'on puisse vous donner par écrit des instructions complètes et générales. Nous commettrions là une imprudence que rien ne saurait excuser.»⁸⁵

⁸² Cf. dodis.ch/P64.

⁸³ Rapport de gestion de la Légation de Suisse à Moscou pour l'année 1952 rédigé par le Ministre de Suisse Camille Gorgé (à Moscou) le 14 mars 1953. Cité dans Cornut: Une nouvelle ère, 38.

⁸⁴ Cf. dodis.ch/P9640.

⁸⁵ Procès-verbal de la Conférence des Ministres du 7 septembre 1950, dodis.ch/32099, 6.

Quelques minutes plus tard, le Conseiller de légation qui n'a pas terminé son exposé revient sur la question et précise les enjeux de la Conférence des Ministres:

«La réunion annuelle des ministres est une occasion, non seulement pour nous à la Centrale d'étudier vos suggestions, mais aussi de vous dire certaines choses qui ne peuvent faire l'objet d'un échange de correspondance; c'est également le cas en matière de sécurité intérieure.»⁸⁶

RÉVISION DE LA SÉCURITÉ INTÉRIEURE

Profitant de ce «cadre sécurisé», Julien Rossat dresse à l'occasion de la conférence de 1948 un constat pour le moins alarmant de la situation générale. Depuis 1945, l'espionnage serait omniprésent et les communications entre Berne et ses postes à l'étranger n'offriraient semblent-ils plus aucune garantie:

«L'espionnage auquel sont soumis beaucoup de nos représentants à l'étranger dans leur travail et dans leurs rapports avec Berne atteint un degré jamais égalé jusqu'ici. Il y a quelques jours même, nous apprenions que tous nos codes étaient en somme connus d'un certain groupe de gouvernements, et cela depuis des années déjà.»⁸⁷

Pour le Chef de la Division des affaires administratives, une «révision complète»⁸⁸ de la sécurité intérieure des légations et des consulats ainsi que du système de communication s'avère nécessaire.

S'il annonce que des mesures sont à l'étude au sein du DPF pour remédier à ces défaillances, Julien Rossat insiste surtout sur le rôle des Chefs de postes et de leurs collaborateurs suisses dans la lutte contre l'espionnage. Il les exhorte à «observer une prudence extrême, car, aujourd'hui plus que jamais, les murs peuvent avoir des oreilles».⁸⁹ Puis, le Conseiller de légation met son auditoire en garde contre l'utilisation de coffres-forts. Ceux-ci – pense-t-il – attirent l'attention des espions et ne peuvent résister aux spécialistes décidés à les forcer. Tout en désapprouvant l'idée d'un système de garde permanente autour des coffres que des difficultés à la fois financières et de personnel viendraient compromettre, Julien Rossat propose de répartir les risques en dissimulant les papiers confidentiels en divers endroits:

«Le premier souci de nos représentations est donc de ne plus faire confiance aux prétendus lieux sûrs dont elles peuvent disposer. Dans cet ordre d'idée, il convient de songer à un moyen facile à employer qui consiste à répartir les risques. En d'autres termes, si certains actes ou documents, ou encore des codes, doivent être gardés, il y aurait lieu de les démembrer ou d'en séparer les parties essentielles, en les répartissant en différents endroits.»⁹⁰

⁸⁶ Ibid., 25.

⁸⁷ Procès-verbal de la Conférence des Ministres du 9 septembre 1948, dodis.ch/4346, 15.

⁸⁸ Ibid., 16.

⁸⁹ Ibid.

⁹⁰ Ibid.

Outre l'emploi de coffres-forts, Julien Rossat semble redouter plus encore le personnel étranger, en particulier les indigènes, travaillant dans les légations suisses. Il estime que dans certains pays, ces employés ne peuvent conserver leur travail «qu'à la condition de participer, passivement ou activement, à la «surveillance» exercée par la police politique sur nos représentations».⁹¹ Le Conseiller de légation ne précise pas les pays concernés mais il envisage une solution radicale: «La question pourra donc se poser de savoir si ces employés doivent être remplacés par des Suisses».⁹²

En parallèle, il préconise des précautions pour le service de la correspondance. Il attire l'attention des ministres sur le comportement des collaborateurs vis-à-vis des documents. Qualifiant de «défaut d'organisation et [de] faute dans l'éducation du personnel»⁹³ l'habitude des employés qui laissent sans surveillance des lettres destinées à être envoyées, Julien Rossat demande aux Chefs de mission de bien vouloir faire détruire les communications à caractère hautement confidentiel lorsqu'ils auront eu l'assurance que celles-ci seront arrivées à destination. Cette recommandation vaut selon lui également pour le papier carbone qui «permet de relire par transparence les textes qu'il a servi à copier»⁹⁴ et les papiers jetés à la corbeille: «Rien n'est plus facile que de faire brûler systématiquement et sous contrôle, à la fin de chaque journée de travail, la maculature des corbeilles à papier de la légation».⁹⁵ Finalement, il suggère que les documents sensibles ne sortent plus de l'enceinte de la légation, mettant ainsi un terme à «la coutume de certains collaborateurs zélés d'emporter des dossiers chez eux pour y travailler le soir».⁹⁶

L'exposé de Julien Rossat est suivi d'une discussion animée. Néanmoins, la question de la sécurité des légations passe pour ainsi dire au second plan.⁹⁷ Moins alarmés en apparence par ces aspects sécuritaires que ne l'est le Chef de la Division des affaires administratives, les Chefs de poste se contentent de faire remarquer à celui-ci les difficultés que feraient naître l'application des solutions préconisées. Le Ministre de Suisse à la Légation de Prague, Alexandre Girardet,⁹⁸ revient pour sa part sur la question du personnel local dont il pense qu'il serait difficile de se séparer pour des raisons linguistiques:

«À Prague, aucun agent diplomatique n'apprend le tchèque, langue très difficile et inutilisable d'ailleurs. Il est donc impossible de se passer de personnel de langue tchèque, et la sécurité de notre légation en est rendue très difficile.»⁹⁹

⁹¹ Ibid., 17.

⁹² Ibid.

⁹³ Ibid.

⁹⁴ Ibid., 18.

⁹⁵ Ibid.

⁹⁶ Ibid.

⁹⁷ Les Ministres de Suisse préfèrent revenir sur le thème de la réduction des effectifs présentée dans le même exposé.

⁹⁸ Cf. dodis.ch/P147.

⁹⁹ Procès-verbal de la Conférence des Ministres du 9 septembre 1948, dodis.ch/4346, 22.

Se rapportant quant à eux à la question des codes volés, les Ministres Etienne Lardy¹⁰⁰ (à Bruxelles) et René de Weck (à Rome) font observer que le changement régulier des codes est une méthode suffisamment efficace contre ceux qui désirent dérober des documents. Le second nommé estime par ailleurs que les 9/10^{èmes} de la correspondance n'ont pas de caractère confidentiel et juge de ce fait nécessaire d'accorder une surveillance particulière qu'au seul dixième sensible.

On relève tout de même l'intervention quelque peu singulière du Ministre Eduard Zellweger¹⁰¹ (à Belgrade). Profitant du fait que la sécurité des postes soit abordée, il demande si les Suissesses travaillant au sein de la légation ne pourraient pas se voir signifier de ne pas s'amouracher d'un autochtone afin de ne pas mettre le poste en danger:

«Es wäre m.E. wichtig, unsern weiblichen Mitarbeiterinnen schon vor ihrer Abreise Empfehlungen hinsichtlich ihres Verhaltens zu erteilen, dies insbesondere im Hinblick auf Beziehungen, die sie mit Männern des Residenzlandes unterhalten könnten; denn solche Beziehungen müssen a priori als gefährlich für die Sicherheit unserer Kanzleien bezeichnet werden.»¹⁰²

Pour mettre un terme à ces agissements, Eduard Zellweger espère alors obtenir pour lui et ses collègues une habilitation leur permettant d'intervenir auprès de ces dames le cas échéant afin que, selon ses mots, «in solchen Fällen unerwünschter Beziehungen sofort aus eigener Kompetenz einzugreifen und die Betreffende nach Bern zurückzusenden».¹⁰³ Cette remarque est pour le moins sexiste dans la mesure où les hommes qui peuvent eux aussi côtoyer des autochtones ne seraient pas concernés par cette mesure. On n'en saura cependant pas plus car le ministre ne recevra aucune réponse à sa requête ce jour-là.

En fait, seul le Colonel EMG Robert Frick fait part ouvertement des mêmes inquiétudes que Julien Rossat. Il rappelle tout d'abord que «malgré la fin des hostilités, une guerre se livre sans discontinuer entre les services de renseignement de tous les pays».¹⁰⁴ Partageant l'avis des Ministres Lardy et de Weck sur la nécessité de changer régulièrement les codes, il met en garde les légations contre l'emploi de coffres-forts de manufacture étrangère:

«Aucun coffre n'est tout à fait sûr; ceux achetés dans les pays étrangers peuvent être truqués par le fabricant. Nous donnerons prochainement aux chefs de poste la possibilité de contrôler les coffres».¹⁰⁵

Puis, le Chef de section du Service des renseignements de l'armée se rallie pour conclure aux vœux de Julien Rossat en affirmant que «dans toute la me-

¹⁰⁰ Cf. dodis.ch/P108.

¹⁰¹ Cf. dodis.ch/P1092.

¹⁰² Procès-verbal de la Conférence des Ministres du 9 septembre 1948, dodis.ch/4346, 24.

¹⁰³ Ibid.

¹⁰⁴ Ibid., 27.

¹⁰⁵ Ibid.

sure du possible, seul du personnel suisse devrait être employé dans nos légations». ¹⁰⁶

Remarquons finalement qu'à la Conférence de 1948, le Ministre de Suisse Hans Zurlinden ¹⁰⁷ qui vient à peine de remplacer le Ministre Hermann Flückiger ¹⁰⁸ dans ses fonctions à la Légation de Moscou ne prend pas la parole. Les conditions de travail des agents de la Confédération en Union soviétique ne nous sont ainsi pas directement rapportées cette année-là.

LE SERVICE ORANGE

Le thème de la sécurité des légations est à nouveau porté à l'attention des Ministres de Suisse durant la conférence de 1950. Le 7 septembre, Julien Rossat s'adresse encore une fois aux diplomates afin d'évoquer avec eux les principales mesures relatives à la sécurité du service extérieur. La première de ces mesures concerne le «service orange». Ce nom de code désigne en fait un réseau qui, selon le Chef de la Division des affaires administratives, «assure une liaison directe Département-Légation sans service étranger interposé». ¹⁰⁹ Ce vaste projet de communication – en partie réalisé en 1950 – répondrait à la nécessité de conserver un lien entre le Gouvernement et le service extérieur en cas de conflit armé.

Julien Rossat explique les origines de la création du «service orange» qu'il associe au plan d'évacuation demandé par le Conseil fédéral. Nous nous fions ici au récit du Conseiller de légation. Celui-ci raconte comment le gouvernement, soucieux de l'évolution du conflit latent entre les blocs de l'Est et de l'Ouest, demanda en juin 1949 à ce qu'un examen de son évacuation soit réalisé. Après avoir consulté le DPF qui se renseigna lui-même auprès des autres départements fédéraux ainsi qu'auprès des représentants de la banque nationale suisse (BNS) et du délégué à la défense nationale économique, le Conseil fédéral décida de créer le 4 juillet 1949 une commission en vue de sa propre évacuation chargée «d'étudier tous les problèmes qui se posent en l'espèce et d'élaborer ensuite un plan général». ¹¹⁰ Julien Rossat précise qu'il assume lui-même la présidence de cette commission. Celle-ci comprendrait en plus un délégué des départements politique, militaire, des finances et des douanes, de l'économie publique, de même qu'un représentant de la BNS, du délégué à la défense nationale économique ainsi que de l'officier d'évacuation de l'Administration fédérale.

C'est donc non seulement en sa qualité de Chef de la Division des affaires administratives mais aussi en tant que responsable du projet d'évacuation que Julien

¹⁰⁶ Ibid.

¹⁰⁷ Cf. dodis.ch/P78.

¹⁰⁸ Cf. dodis.ch/P77.

¹⁰⁹ Procès-verbal de la Conférence des Ministres du 7 septembre 1950, dodis.ch/32099, 13.

¹¹⁰ Ibid., 7.

Rossat s'adresse aux Ministres de Suisse pour leur présenter le travail réalisé par la commission:

«La commission a tenu, dans les mois qui viennent de s'écouler, seize séances; elle se rendit à plusieurs reprises sur le terrain, consultant par ailleurs des experts militaires, techniques et financiers. Elle put ainsi élaborer le projet d'un plan qui fut remis au Président de la Confédération [Max Petitpierre en l'occurrence] le 14 juillet 1950 et que le Conseil fédéral étudie actuellement.»¹¹¹

Bien conscient que le projet est encore à l'étude et n'a de ce fait qu'une valeur provisoire, l'orateur estime néanmoins nécessaire de le présenter dans les grandes lignes aux Ministres de Suisse:

«Nous avons jugé utile de vous donner connaissance – encore que fort succinctement – de quelques principes du plan d'évacuation, afin de vous mettre mieux en mesure de comprendre certaines instructions qui pourraient vous parvenir par la suite et que les circonstances nous obligeraient à rédiger probablement sans le moindre commentaire, voire même sans la moindre allusion.»¹¹²

Une fois encore, Julien Rossat semble craindre l'espionnage et donne du crédit au cadre sécurisé de la conférence. Mais peut-être lui en accorde-t-il trop? – Il serait en effet difficile d'imaginer les Ministres de Suisse absents à la réunion de 1950, ne pas recevoir les informations nécessaires en cas de conflit armé. Simple conjecture de notre part évidemment puisque la Suisse n'a jamais dû mettre son plan d'évacuation à exécution.

Le Conseiller de légation évoque donc les grands axes du projet dont le but est de «permettre au Conseil fédéral de poursuivre son activité gouvernementale dans le cas où l'exercice de ses fonctions, à Berne, serait impossible ou gravement menacé».¹¹³ Trois phases sont évoquées:

- «1) La phase préliminaire, qui permet au Conseil fédéral de se retirer dans les environs immédiats de la ville de Berne, tout en gardant contact avec le Palais fédéral;
- 2) L'évacuation proprement dite dans le réduit;
- 3) L'évacuation du Conseil fédéral à l'étranger.»¹¹⁴

En outre, il est prévu en cas d'invasion que l'évacuation du Conseil fédéral serait accompagnée de celle des diplomates étrangers accrédités à Berne. Le sort de ceux-ci dépendrait de l'attitude de leur gouvernement à l'égard de la Suisse comme en témoigne l'orateur qui distingue trois groupes:

- «a) Les diplomates des pays ennemis, qui seront internés et nous serviront de monnaie pour l'échange de nos collègues internés par l'ennemi;
- b) les diplomates des pays alliés, qui suivront l'administration fédérale dans le réduit, à moins qu'ils aient d'autres instructions de leur gouvernement;

¹¹¹ Ibid.

¹¹² Ibid.

¹¹³ Ibid., 8.

¹¹⁴ Ibid.

c) les diplomates des pays neutres, auxquels le choix sera laissé soit de rester à Berne, soit de rentrer chez eux, soit encore de suivre le Conseil fédéral.»¹¹⁵

Notons que pour la première fois est évoquée durant la Conférence des Ministres la possibilité de faire usage de mesures de rétorsion à l'encontre de diplomates étrangers qui représentent un pays ennemi. Cette disposition devant permettre l'échange de prisonniers concerne particulièrement le corps diplomatique suisse; elle fera d'ailleurs l'objet d'une discussion lors de la réunion annuelle de 1951.

On pourrait croire cette explication du projet d'évacuation du Conseil fédéral – aussi intéressante soit-elle – sans lien direct avec l'activité des diplomates suisses. Or il n'en est rien, bien au contraire! Julien Rossat souligne que l'une des préoccupations de la commission dont il assume la présidence est d'assurer, en temps de guerre, les communications entre le Conseil fédéral par l'intermédiaire du DPF d'un côté et les représentations diplomatiques à l'étranger de l'autre. Rappelant que la Suisse dispose en 1950 des trois émetteurs à ondes moyennes de Beromünster (canton de Lucerne), Sottens (Vaud) et Monte-Ceneri (Tessin), de l'émetteur à ondes courtes de Schwarzenburg (Berne) et de la station de réception de Châtonnaye (Fribourg) auxquels s'ajoute le service de télégraphie active grâce aux émetteurs de Münchenbuchsee (Berne) et de Prangins (Vaud) et de leurs récepteurs de Riedern (Glaris) et de Colovrex (Genève), le Conseiller de légation fait remarquer que ces moyens de communication peuvent faire l'objet de contrôle de la part des gouvernements étrangers ou être détruits:

«En cas de guerre, l'ennemi aurait un intérêt évident à détruire nos moyens de communication avec l'étranger, voire même de s'en emparer. Faciles à repérer, car leur emplacement est connu et bien visible, situés par ailleurs dans des zones d'accès relativement aisé, les émetteurs de Beromünster, Sottens et Monte-Ceneri seraient rapidement soustraits à notre usage. Schwarzenbourg, lui, paraît peut-être un peu mieux placé; mais là encore, quelques frappes aériennes auraient tôt fait de le réduire au silence.»¹¹⁶

La perte de ces émetteurs porterait un coup fatal au DPF dont les communications avec ses postes à l'étranger, abstraction faite de la valise diplomatique, dépendent largement du réseau public, selon lui. S'il reconnaît que des efforts ont été entrepris par le Conseil fédéral qui a fait construire au sein même du réduit national des stations pour la téléphonie et la télégraphie,¹¹⁷ Julien Rossat met en garde son auditoire contre les risques encourus par le DPF s'il était lui aussi amené à se retirer dans le réduit:

«Si nous envisageons maintenant la situation du Département politique replié dans le réduit et obligé de communiquer fréquemment et intensément avec nos légations à l'étran-

¹¹⁵ Ibid.

¹¹⁶ Ibid., 11.

¹¹⁷ Pour le téléphone, Julien Rossat mentionne la station de Hirzenboden (Uri) avec réception à Seelisbergwald (Uri) et pour le télégraphe la station de Haldiberg (Uri) avec réception à Seelisbergwald encore une fois.

ger, on voit tout de suite la peine que nous aurions à conserver avec elles une liaison satisfaisante.»¹¹⁸

Il dresse d'ailleurs une liste de problèmes parmi lesquels figurent la surcharge du trafic sur les postes à la disposition du DPF qui entraînerait des retards, le risque de voir les gouvernements étrangers brouiller ou même décrypter les communications et les inconvénients qu'un éventuel déplacement du Conseil fédéral et du reste de l'administration dans une autre partie du réduit national, plus à l'écart des émetteurs, occasionnerait.

Ce sont ces considérations qui, toujours selon Julien Rossat, ont incité le DPF en accord avec le Service des renseignements de l'EMG et la Direction générale des PTT à mettre en place le fameux «service orange». Un réseau qui devrait permettre, comme nous l'évoquions au début de ce chapitre, d'assurer une liaison directe et indépendante entre le DPF et ses légations. Le Chef de la Division des affaires administratives reste réservé quant à l'emploi de ces radios. Comment fonctionnent-elles? Aucune réponse explicite n'est donnée. Julien Rossat précise néanmoins que ces appareils sont facilement transportables et disposeront prochainement de groupes autogènes à benzine ou à mazout pour prémunir les légations contre toute coupure de courant.¹¹⁹ S'il reste discret au sujet de la mécanique, le conférencier est bien plus enclin à vanter les mérites d'un tel réseau de communication:

«Aujourd'hui, le «service orange» fonctionne; il est en constant progrès et tout laisse supposer que nous aurons bientôt un réseau en propre – que nous utiliserons bientôt aussi bien en téléphonie qu'en télégraphie – par lequel nos communications pourront plus facilement échapper à la mainmise d'adversaires ou d'ennemis, parce qu'il aura été organisé pour cela.»¹²⁰

Concrètement, ce service relie en 1950 les légations de Paris, de Londres, de Madrid, d'Athènes et de Lisbonne. Julien Rossat estime par ailleurs que d'ici la fin de l'année, les légations de Berlin, de Vienne, de Budapest, de Prague, de Varsovie, d'Athènes et de Stockholm en seront dotées et envisage que dès l'année suivante, des appareils plus puissants seront livrés aux légations de Washington, de Rio de Janeiro, de Buenos Aires, du Caire, de Moscou, de la Nouvelle Delhi et de Chine.

Le «service orange» marque donc une étape importante pour les missions suisses qui sont amenées à changer progressivement leurs habitudes en matière de communication. En 1950, le service extérieur helvétique bénéficie ainsi de nouvelles installations radiophoniques utilisées en temps de paix, mais dont le financement initial avait été octroyé pour faire face à une situation de guerre. Ce paradoxe, s'il en est un, est justifié par Julien Rossat qui revendique la nécessité pour le DPF de disposer d'un réseau opérationnel si un conflit venait à éclater:

¹¹⁸ Procès-verbal de la Conférence des Ministres du 7 septembre 1950, dodis.ch/32099, 12.

¹¹⁹ Pour les aspects techniques de l'opération orange, nous mentionnons la présence du fonds CH-BAR#E2200.54-02#1978/125#189* (Z.12.0) qui s'y rapporte mais dont la présente étude ne tient pas compte.

¹²⁰ Procès-verbal de la Conférence des Ministres du 7 septembre 1950, dodis.ch/32099, 13.

«Pour pouvoir, au moment utile, disposer des services d'un tel réseau, qui assure une liaison directe Département-Légations sans service étranger interposé, force nous était de le construire en temps de paix, afin d'entraîner les équipes prévues pour cela et de rassembler nos expériences quant au trafic lui-même.»¹²¹

Suivant cette idée, le Conseiller de légation informe les diplomates que le DPF a fourni des efforts dans la formation du personnel chargé de faire fonctionner ces radios puisque deux cours ont déjà été donnés et qu'une trentaine d'agents ont ainsi été formés.

Pour autant, il serait erroné de concevoir le «service orange» comme une spécificité helvétique. Certaines légations étrangères bénéficient en effet d'appareils radio-émetteurs depuis plusieurs années déjà. Julien Rossat évoque à ce propos l'arrêté du Conseil fédéral du 25 juillet 1947 autorisant sous réserve de la réciprocité, l'installation par les représentations diplomatiques à Berne d'appareils radio-phoniques. Le Conseiller de légation annonce que cette possibilité a été saisie par un certain nombre de pays puisque «plusieurs missions étrangères à Berne, surtout celle des États de l'Est, possèdent actuellement de telles installations; on en compte douze»,¹²² affirme-t-il. Ainsi, ce projet de réseau de communication résulte moins de l'esprit novateur de l'administration fédérale suisse que de la tendance générale des États à doter leur service extérieur d'une liaison sécurisée.

Au-delà de l'avantage pour les légations de posséder une radio leur permettant de communiquer entre elles ainsi qu'avec Berne, se pose l'épineuse question de la légitimité du «service orange» dans les pays dans lesquels il sera installé. La Suisse devrait-elle demander une autorisation pour son réseau de communication aux gouvernements auprès desquels ses représentations sont accréditées? Julien Rossat s'oppose pour sa part avec la plus grande fermeté à cette option. S'appuyant à la fois sur la tendance générale des États en la matière et sur le droit des diplomates à communiquer sans entraves avec leur gouvernement, il estime inutile d'obtenir une quelconque autorisation pour le «service orange»:

«Le droit des gens reconnaît à chaque représentant diplomatique le droit de correspondre librement avec son gouvernement. Si l'on voulait ratiociner, on pourrait également prouver que le courrier diplomatique est une entorse au principe de la régale des postes que connaissent la plupart des pays, dont le nôtre. Si, aujourd'hui, nous instituons, comme pendant à notre service de courrier, un service de radio-communications, nous ne sortons certainement pas de la ligne tracée.»¹²³

Cette appréciation quelque peu arrangeante de la législation internationale en matière de communication diplomatique va faire réagir une partie des Ministres de Suisse à la fin de l'intervention de Julien Rossat. Alors qu'il s'attendait peut-être à ne récolter que des louanges de la part de l'assistance, le Conseiller de légation est bien obligé de constater que celle-ci est divisée sur la question.

¹²¹ Ibid.

¹²² Ibid., 14.

¹²³ Ibid.

Si tous ou presque vantent les avantages de ce nouveau moyen de communication qui pourrait remplacer avantageusement la valise diplomatique, certains Chefs de mission s'opposent cependant à agir en cachette. Le Ministre Alfred Brunner¹²⁴ (à Lisbonne) préfère pour sa part qu'une demande officielle soit adressée aux autorités portugaises, même s'il estime que les chances d'obtenir une telle autorisation sont faibles, le Brésil se l'étant vue refusée. Le Ministre Carl Stucki¹²⁵ (à Athènes) partage cet avis, rappelant que les Français ont obtenu des Grecs le droit d'installer une radio en offrant la réciprocité et les en ont même fait profiter lorsque les PTT helléniques se sont mis en grève. Il souhaite en outre ne pas voir ternir l'image de la diplomatie suisse en agissant sans le consentement des autorités locales:

«Il me paraît indispensable d'agir au grand jour si nous ne voulons pas rencontrer des ennuis. Il est de tradition que la diplomatie suisse agit toujours d'une façon ouverte et franche. Etablir un poste clandestin serait contraire à notre ligne traditionnelle.»¹²⁶

Le Ministre Eugène Broye¹²⁷ (à Madrid) rappelle pour sa part les problèmes politiques que l'installation de sa radio a occasionnés et juge «qu'il aurait été préférable d'avoir dès le début une situation nette vis-à-vis de l'Espagne en agissant avec plus de loyauté».¹²⁸ Le Ministre Camille Gorgé (à Ankara [il entrera en fonction à la Légation de Suisse à Moscou dix jours plus tard]) poursuit dans la même veine estimant «que nous ne devons pas diminuer la position personnelle du chef de mission»¹²⁹ et demande que le «service orange» soit installé dans la légalité:

«J'estime qu'il ne faudrait utiliser un poste que dans des conditions tout à fait régulières, sinon on risque de voir diminuée la confiance dont on jouit à l'étranger. On ne peut pas demander à un ministre de travailler clandestinement d'autant plus qu'en matière de poste émetteur nous serions aussitôt repérés.»¹³⁰

Néanmoins, l'ensemble des diplomates présents ce jour-là dans la salle de Commission III du Palais du Parlement, n'adhère pas à ces discours. Julien Rossat surtout, mais aussi certains Chefs de poste des pays situés au-delà du rideau de fer, jugent la politique adoptée par le DPF en adéquation avec la pratique internationale en vigueur. C'est ainsi que le Ministre Gaston Jaccard¹³¹ (à Varsovie) pense qu'«il faudrait continuer à installer de pareilles stations en dépit des obstacles juridiques»¹³² et que le Ministre Robert Kohli¹³³ (à Belgrade) rappelle à ses collègues que «toute autorisation peut être retirée et qu'elle ne garantit nullement l'usage des appareils

124 Cf. dodis.ch/P143.

125 Cf. dodis.ch/P112.

126 Procès-verbal de la Conférence des Ministres du 7 septembre 1950, dodis.ch/32099, 30.

127 Cf. dodis.ch/P151.

128 Procès-verbal de la Conférence des Ministres du 7 septembre 1950, dodis.ch/32099, 33.

129 Ibid., 40.

130 Ibid.

131 Cf. dodis.ch/P117.

132 Procès-verbal de la Conférence des Ministres du 7 septembre 1950, dodis.ch/32099, 31.

133 Cf. dodis.ch/P97.

le jour où nous en aurons le plus besoin». ¹³⁴ Julien Rossat juge quant à lui inutile de mettre le «service orange» en péril en demandant une autorisation aux gouvernements étrangers que ceux-ci pourraient refuser:

«Si nous demandions dans chaque cas une autorisation et que nous essayons un refus, nous nous trouverions dans une situation très désagréable; il me paraît donc préférable de nous passer d'une telle permission partout où cela sera possible.» ¹³⁵

Le Conseiller de légation semble d'ailleurs ne pas craindre la colère des États dans lesquels Berne installerait une radio «clandestine». Son argumentation repose encore une fois sur les pratiques en vigueur:

«Etant donné que les représentations des pays de l'est ont en Suisse des postes émetteurs en service, je ne vois aucune raison de craindre la mise en service de l'opération orange dans les pays de l'Est. Du côté de l'ouest, je n'ai aucune appréhension non plus, étant donné que la thèse que j'ai développée devant vous est d'origine anglo-saxonne.» ¹³⁶

Julien Rossat minimise pourtant le risque de voir l'installation d'une radio suisse refusée. Seuls les «pays techniquement en retard» ¹³⁷ pour reprendre son expression, pourraient selon lui s'opposer à ce projet. Confiant dans la capacité de ces États à combler leur sous-équipement, il estime que l'utilisation d'un service de communication radiophonique sécurisé sera bientôt accepté par tous: «le temps travaille pour nous; bientôt les liaisons par radio entre Centrale et légations seront admises au même titre que la valise diplomatique». ¹³⁸

En fait, si Julien Rossat se permet de priver les légations suisses d'une autorisation préalable pour l'installation du «service orange» dans leurs murs, cela s'explique notamment par le fait qu'il n'existe en 1950 aucune véritable législation internationale en matière de communication radiophonique. Il y a pourtant bien les conventions de La Haye que le Ministre de Suisse Carl Stucki avait invoquées pour dénoncer l'attitude des légations étrangères qui installaient des radios en Suisse, mais le Conseiller de légation et certains diplomates estiment que ces textes sont désuets. Le Chef des Affaires administratives témoigne en ce sens:

«La cinquième convention de La Haye contient plusieurs interdictions faites aux belligérants quant à l'installation des radios en territoire neutre. Mais il faut se rendre compte que ces textes juridiques ont considérablement vieilli, qu'ils sont inapplicables et que personne n'en demanderait l'application. Ce vieillissement est particulièrement sensible en matière de communication par radio.» ¹³⁹

La seule véritable règle communément admise est alors celle de la réciprocité. La plupart des Chefs de mission présents dans la salle s'accordent sur ce principe. Voici l'opinion du Ministre Camille Gorgé (à Ankara):

¹³⁴ Procès-verbal de la Conférence des Ministres du 7 septembre 1950, dodis.ch/32099, 35.

¹³⁵ Ibid., 37.

¹³⁶ Ibid.

¹³⁷ Ibid., 31.

¹³⁸ Ibid., 37.

¹³⁹ Ibid., 36.

«Je suis aussi d’avis que les conventions de La Haye sont périmées, le seul langage que l’on puisse utiliser avec certains États est la réciprocité. J’ai pu me rendre compte au Japon que ce terme a gardé toute sa valeur.»¹⁴⁰

Sans pour autant fustiger cette règle de la réciprocité que le Conseil fédéral a d’ailleurs fait sien, Julien Rossat préfère toujours se passer d’une autorisation. Pourquoi cet ancien capitaine de l’armée s’entête-il de la sorte? Il est difficile de répondre avec certitude à cette question. Sa réaction est celle d’un homme que la Guerre froide a rendu méfiant. Au Ministre Carl Stucki qui insiste encore une fois sur l’importance d’un système de communication légale, il répond qu’ «au début il vaut mieux être prudent et ne pas trop parler quitte à être moins réticent plus tard».¹⁴¹

Au-delà de la relative crainte d’essuyer un refus pour l’installation du «service orange», Julien Rossat appréhende peut-être de voir ledit service faire l’objet d’une attention particulière des services de renseignements étrangers. Il sait que certains États procèdent à des écoutes, la Suisse serait d’ailleurs coutumière du fait. Revenant sur l’arrêté fédéral du 25 juillet 1947, le Conseiller de légation informe les Chefs de poste que les gouvernements étrangers n’ont pas tous honoré les principes édictés par Berne:

«L’arrêté du Conseil fédéral les autorise [à installer une radio] sous deux conditions: d’abord la réciprocité, ensuite la déclaration des appareils avec indication de l’heure d’émission et de la fréquence utilisée. Les missions étrangères ne se sont pas conformées à ces conditions.»¹⁴²

En conséquence, les autorités helvétiques pourraient faire valoir l’accord en vigueur afin d’exercer des pressions à l’encontre des légations qui ne respecteraient pas les principes décrétés.

Julien Rossat préfère cependant renoncer à faire respecter l’arrêté du 25 juillet 1947. À l’en croire, la Suisse profiterait de cette situation:

«Nous pourrions évidemment agir à l’égard de ces missions, mais je crois que l’on aurait tort de le faire. En laissant fonctionner ces stations émettrices, leurs opérateurs peuvent peut-être penser que nous ne sommes pas au courant de leurs émissions qui sont pour nous une source précieuse de renseignements.»¹⁴³

De l’aveu même du Chef de la Division des affaires administratives, la Suisse aurait ainsi mis sur écoute certaines légations étrangères accréditées à Berne. Même s’il ne l’avoue jamais vraiment, on peut supposer que Julien Rossat craint donc de voir le «service orange» subir le même sort de la part des gouvernements étrangers si une autorisation préalable était demandée pour son installation. Ceci pourrait expliquer l’opiniâtreté avec laquelle le Conseiller de légation s’oppose à agir par voie légale.

¹⁴⁰ Ibid., 40.

¹⁴¹ Ibid., 39.

¹⁴² Ibid., 36.

¹⁴³ Ibid., 37.

Reste enfin la question de l'installation du «service orange» dans l'enceinte même des légations suisses. Le Ministre Alexandre Girardet (à Copenhague) pose la question suivante: «Sait-on si les appareils de radio qui seront placés dans cet immeuble [celui de la légation] seront suffisamment en sûreté?». ¹⁴⁴ S'il se permet d'interroger Julien Rossat et ses collègues, c'est qu'il estime que certains bâtiments n'offrent pas toutes les garanties nécessaires. Il raconte à ce sujet ses expériences à Prague et à Copenhague:

«Je me souviens qu'à Prague la légation n'offrait aucune sécurité. On pouvait y entrer comme dans un moulin et il n'y avait aucun contrôle des entrées et des sorties. Lors de mon arrivée à Copenhague [il y entre en fonction en novembre 1948], la situation était à peu près identique.» ¹⁴⁵

Ce constat motive Alexandre Girardet à demander une enquête sur la sécurité des bâtiments des légations. Julien Rossat la lui refuse profitant de l'occasion pour rappeler à l'assemblée que la sûreté des bâtisses dépend de la compétence du Chef de poste en place: «C'est à lui qu'il incombe de veiller à la sécurité de sa légation, de soumettre éventuellement des propositions à Berne, d'envisager un déménagement, de nouvelles installations, etc.» ¹⁴⁶

En fait, le Conseiller de légation semble ne pas vouloir discuter plus en détails la question du «service orange». Quelques minutes plus tôt, le Ministre Alfred Brunner lui avait fait remarquer qu'à Lisbonne les communications risquaient d'être interrompues par les autorités portugaises qui «pourront facilement couper nos câbles le jour où les émissions les gêneront». ¹⁴⁷ À cela, Julien Rossat avait répondu qu'«il vaut mieux ne pas trop se poser de questions à propos de l'opération orange. Le jour où des problèmes seront là, il sera assez tôt de chercher à les résoudre». ¹⁴⁸

La Conférence des Ministres de l'année 1950 ne voit donc aucun consensus se dessiner autour de la question de l'installation du «service orange». Chacun préfère camper sur ses positions et si le sujet ne sera pas reporté à l'ordre du jour les années suivantes, il est néanmoins fort probable que la question a encore alimenté les discussions entre les Chefs de poste et la Division des affaires administratives du DPF. En effet, l'installation d'un poste émetteur «clandestin» comporte certains risques. L'expérience insolite vécue et racontée par le Ministre Eugène Broye (à Madrid) en témoigne:

«Le matériel destiné à la Légation a été envoyé de Berne par camion et les ennuis ont commencé à la frontière lorsque les fonctionnaires de la douane ont voulu vérifier le contenu des caisses. Cet envoi a été retenu pendant 48 heures et ce n'est que sur mon intervention pressante que j'ai pu éviter une violation de la valise diplomatique. En effet, on ne pouvait admettre du côté espagnol, que le privilège de la valise diplomatique puisse

144 Ibid., 44.

145 Ibid.

146 Ibid.

147 Ibid., 38.

148 Ibid., 39.

s'étendre au chargement entier d'un camion. Le matériel a été envoyé à Madrid et les autorités espagnoles ont procédé à un simulacre de constatation douanière dans la cour de la Légation. Des employés de douane ont voulu contrôler les caisses dont une s'est ouverte à la suite d'une chute. Depuis lors mon appareil ne fonctionne que dans un sens, c'est-à-dire que l'on peut communiquer de Madrid à Berne, mais non de Berne à Madrid.»¹⁴⁹

LA TÂCHE DES LÉGATIONS EN CAS DE CONFLIT ARMÉ

Autant le projet d'évacuation du Conseil fédéral que la mise en service de l'«opération orange» révèlent une certaine inquiétude de la part des autorités helvétiques quant à une éventuelle invasion soviétique. En 1950, Julien Rossat poursuit son exposé en évoquant brièvement les conséquences que le déclenchement d'une guerre produirait sur l'activité de certaines légations et de certains consulats.

Partant de l'hypothèse selon laquelle la Suisse serait amenée à participer au conflit, le Chef de la Division des affaires administratives fait une distinction entre les légations et consulats suisses accrédités auprès d'un État neutre ou allié et ceux installés en territoire ennemi. Dans le premier cas de figure, les diplomates suisses n'encouraient certainement aucun danger. Julien Rossat recommande à ces derniers de se fier aux instructions de Berne et si celles-ci ne pouvaient leur être adressées, d'adopter «une attitude générale, inspirée de ce que feraient, de leur côté, les représentants diplomatiques de nos alliés».¹⁵⁰ Au contraire, la situation des représentations suisses situées en territoire ennemi semble plus compliquée. L'orateur est plus pessimiste les concernant: il évoque l'éventuel internement des diplomates. Il estime néanmoins que le rapatriement du personnel suisse pourra être obtenu par l'intermédiaire d'un échange de prisonniers ou grâce au concours d'une puissance neutre:

«Les membres seraient probablement retenus ou internés, en vue, nous l'espérons, d'un échange avec les diplomates que nous aurions gardés en Suisse. – Il va sans dire que nous ne saurions songer à garder le moindre contact direct avec ces postes. On peut toutefois penser que leur sort pourrait être amélioré par le truchement des agents d'un État neutre, qui assumerait le rôle de puissance protectrice.»¹⁵¹

Grâce à cet argument, il espère peut-être rassurer une partie de son auditoire, quoique celui-ci mesure très certainement les risques encourus en cas de conflit armé.

Julien Rossat profite surtout de l'occasion pour placer les Chefs de poste devant leurs responsabilités. Si l'état de belligérance était décrété, il les invite en premier lieu à envoyer des rapports sur leur situation, ceux-ci devant permettre à Berne de leur donner des instructions appropriées. Il leur demande ensuite – en cas d'internement notamment – de faire replier sur la légation les membres des représenta-

¹⁴⁹ Ibid., 32.

¹⁵⁰ Ibid., 16.

¹⁵¹ Ibid.

tions consulaires. Il leur demande enfin de ne laisser aucun document ou appareil préjudiciable tomber en mains ennemis: «Nos ministres voudront bien préparer la destruction des archives et des documents confidentiels, secrets ou compromettants, de même que la mise hors usage du code ou de la machine à chiffrer et de l'appareil de radio». ¹⁵² Ces mesures feront l'objet d'une communication écrite le cas échéant, annonce le Conseiller de légation. Il rappelle cependant aux Ministres de Suisse qu'il leur appartient de prendre les dispositions nécessaires en matière de sécurité et les enjoint à faire preuve d'initiative au besoin: «Nos ministres devront peut-être prendre sur eux d'agir à cet égard de leur propre chef, et personne ne songera à leur en faire un reproche, bien au contraire!» ¹⁵³

Cet appel à la responsabilité individuelle masque en fait l'absence d'un véritable plan général applicable à l'ensemble du service extérieur en cas d'invasion de la Suisse. Julien Rossat préfère rester prudent à ce sujet. Il est bien conscient qu'il existe un risque à vouloir anticiper un futur hypothétique: «On ne saurait d'ores et déjà prévoir, même approximativement, les différentes combinaisons politico-militaires». ¹⁵⁴ Deux éléments sont pour l'orateur, à l'heure où il parle, tout à fait imprévisibles. Le temps tout d'abord, car selon lui «on ne sait pas si l'état de belligérance se manifesterait dès le début du conflit ou seulement une fois celui-ci plus ou moins engagé» ¹⁵⁵ et l'espace ensuite: «savons-nous en toute certitude de quel côté nous nous trouverions placés? Serions-nous territorialement coupés de nos alliés ou garderions-nous un contact relativement normal avec eux?». ¹⁵⁶ De ce constat, il tire l'enseignement suivant: «Il n'est pas possible de prévoir pour le moment, même avec quelques variantes, un plan général d'instructions à donner à nos légations pour le cas de guerre». ¹⁵⁷

Cette précaution prise, le Chef de la Division des affaires administratives s'autorise tout de même à livrer aux ministres qui l'écoutent, les prémises de ce qui pourrait constituer une stratégie globale affectant l'ensemble du corps diplomatique. Persuadé que la guerre serait circonscrite à l'hémisphère nord, Julien Rossat imagine donner à certaines légations suisses (situées surtout dans l'hémisphère sud) certaines «prérogatives spéciales». ¹⁵⁸ Il estime que ces missions pourraient fonctionner comme des relais entre Berne et certaines légations en cas de conflit armé. Elles disposeraient alors de moyens conséquents pour répondre à des objectifs plus importants:

«Ces postes serviraient en quelque sorte de relais entre la Centrale et d'autres légations. Ils recevraient des réserves financières de façon à pouvoir, par exemple, supporter les frais

152 Ibid.

153 Ibid.

154 Ibid., 17.

155 Ibid.

156 Ibid.

157 Ibid.

158 Ibid.

de nos représentations de toute une zone, ou encore payer les achats faits par le gouvernement. C'est vers ces postes également que s'en iraient les diplomates suisses que nos ennemis échangeaient contre les leurs.»¹⁵⁹

Cette tâche incomberait aux missions suisses installées en Amérique du Sud (à Buenos Aires ou à Rio de Janeiro), en Afrique du Sud (à Pretoria qui sera bientôt créée) et aux États-Unis. Plus étonnant par contre, Julien Rossat se demande si certaines légations situées derrière le rideau de fer (à Moscou notamment) devraient elles aussi fonctionner de la sorte. Il ne précise cependant pas sa pensée.

Une fois la discussion ouverte, ce court chapitre ne fera pas réagir véritablement les Ministres de Suisse. Peut-être parce que son contenu est soit trop connu soit trop hypothétique, les diplomates préfèrent ne pas y revenir longuement. Seuls les ministres Henry Vallotton¹⁶⁰ (à Stockholm) et Albert Huber¹⁶¹ (à Cologne) abordent le sujet. Le premier souhaite ajouter que l'une des tâches des légations en cas de conflit armé est d'assurer l'arrivée en Suisse des mobilisables. En Suède, 400 personnes seraient concernées. Le ministre annonce avoir déjà pris des dispositions particulières pour les déplacer: «J'ai prévu l'utilisation de moyens de transports pas très réguliers et [...] j'annoncerai des voitures privées comme appartenant au corps diplomatique».¹⁶² Il demande en outre s'il existe des lettres de protection – si possible rédigées en russe – pour les femmes suisses qui resteraient en Suède. Julien Rossat lui répond que ce projet est à l'étude.

Le ministre Albert Huber revient pour sa part sur le plan de stations relais pour lequel il se prononce très favorable. Il rappelle que lors de la dernière guerre, certains pays envahis ont profité de leurs légations pour former les noyaux de gouvernements en exil. Marqué par cette expérience, il estime utile pour la Suisse en cas de conflit armé «de disposer, dans différentes capitales, de points de cristallisation où les Suisses pourraient s'adresser».¹⁶³ Désireux de pouvoir continuer la lutte en cas d'invasion, il souhaite que les légations puissent alors «être immédiatement en mesure de battre pavillon»¹⁶⁴ partout où cela sera possible.

De ce chapitre, nous retiendrons surtout que la menace d'une guerre avec l'Union soviétique est envisagée comme une possibilité suffisamment sérieuse par le Département politique qui juge dès lors utile de donner quelques vagues directives aux représentants du corps diplomatique si un conflit venait à éclater.

159 Ibid., 17 s.

160 Cf. dodis.ch/P116.

161 Cf. dodis.ch/P189.

162 Procès-verbal de la Conférence des Ministres du 7 septembre 1950, dodis.ch/32099, 43.

163 Ibid.

164 Ibid.

LES RÉSERVES D'OR ET DE DENRÉES ALIMENTAIRES AU SEIN DES LÉGATIONS

Julien Rossat poursuit sa présentation en évoquant la question des réserves d'or et d'aliments. Ce thème s'inscrit lui aussi dans la perspective d'un conflit armé. Si une guerre venait à éclater, certaines missions suisses pourraient avoir besoin autant de ressources financières que d'approvisionnement. Plusieurs Chefs de poste se seraient d'ailleurs adressés à la Centrale pour évoquer le sujet. Le Chef des Affaires administratives profite de la Conférence des Ministres pour leur répondre.

Il aborde en premier lieu la question de l'or. Il évoque les expériences menées par le DPF par le passé. Selon lui, le service extérieur helvétique ne disposait en 1939 d'aucune réserve de ce genre. Des fonds constitués ailleurs (il ne mentionne pas où!) devaient alors pourvoir aux besoins des légations si celles-ci étaient coupées de Berne. Pour autant, les représentations suisses n'avaient pas dû recourir à cette aide durant la guerre. Julien Rossat avoue que près de dix ans après la fin des hostilités, il n'est ainsi «pas possible de dire comment se serait déroulée l'exécution de notre plan. Peut-être aurions-nous eu plus de chance que de mérite?».¹⁶⁵ Qu'importe, puisque la Confédération changea de politique à partir de 1944–45. C'est à cette période que la Suisse décida de constituer pour la première fois des «dépôts-secours»¹⁶⁶ selon la terminologie employée par Julien Rossat. Berne, craignant pour la sécurité de ses agents, aurait alors justifié l'octroi de ces fonds devant l'avancée des armées soviétiques et l'absence de relations diplomatiques avec Moscou.¹⁶⁷

Quatorze postes installés pour la plupart derrière le rideau de fer auraient ainsi profité de ces subsides pour un montant étonnement inconnu. En effet, si le chiffre a certainement été mentionné durant la conférence, celui-ci a été soit non retranscrit, soit effacé du procès-verbal. On ignore la raison à cela. Peut-être est-ce parce que ces fonds n'ont pas été utilisés comme Berne l'entendait? S'il annonce qu'aucun dépôt n'a été perdu grâce au travail des agents de la Confédération, Julien Rossat insiste sur le fait – la phrase est soulignée dans le texte – qu'«aucun de ces dépôts n'a servi le but auquel il était destiné».¹⁶⁸ Le Conseiller de légation précise sa pensée:

«En d'autres termes, personne n'a dû ou n'a pu en faire usage en temps de crise et, pour ceux de nos agents qui se disloquèrent en emportant avec eux la réserve, la possession de cet or ne fit qu'ajouter aux dangers qu'ils couraient.»¹⁶⁹

Pour étayer son propos, il donne l'exemple de la mission de Nankin dont le Chef demanda la création d'un dépôt en 1946. Ce poste ainsi que ceux de Shanghai,

¹⁶⁵ Ibid., 18.

¹⁶⁶ Ibid., 19.

¹⁶⁷ Rappelons que la Suisse n'a plus de représentation diplomatique à Moscou entre 1918 et le 20 août 1946, date à laquelle le Ministre Hermann Flückiger entre en fonction.

¹⁶⁸ Procès-verbal de la Conférence des Ministres du 7 septembre 1950, dodis.ch/32099, 19.

¹⁶⁹ Ibid.

Tientsin (aujourd'hui Tianjin) et Tokyo reçurent une certaine quantité d'or. Une partie de ces fonds fut utilisée pour financer le poste en question mais dès la fermeture de celui-ci, l'or restant fut bloqué. Et le Conseiller de légation de dresser le constat suivant: «Nous ne savons ni comment ni quand nous pourrions récupérer cet or».¹⁷⁰

Au-delà de la perte de capitaux que le blocage du «dépôt-secours» d'une légation suisse occasionnerait pour la Confédération, c'est surtout la crainte de voir le personnel suisse s'attirer des ennuis s'il transportait de l'or, qui expliquerait la position du DPF en la matière. Julien Rossat évoque à ce titre le cas de figure d'un agent suisse devant fuir en territoire ennemi si un conflit venait à éclater:

«Nous croyons que la présence d'or entre les mains de nos agents ne fera que les livrer plus sûrement à la poursuite ou aux exactions de l'ennemi. Si un agent du Département politique doit s'échapper à travers un pays occupé et qu'il offre de payer les services demandés en pièces d'or suisses (nous n'en avons plus d'autres), il sera immédiatement arrêté ou détrossé. On l'accusera de vol. On le condamnera pour trafic illicite d'or, car beaucoup de pays interdisent sévèrement de telles opérations.»¹⁷¹

L'argument est plausible. On notera tout de même le ton quelque peu débonnaire du Chef de la Division des affaires administratives qui place l'intérêt du personnel des légations avant celui des caisses de la Confédération.

Si la pérennité des «dépôts-secours» n'est pas remise en question lors de la conférence, bien au contraire, il reste cependant à Julien Rossat de proposer aux Ministres de Suisse une alternative à la création d'une réserve d'or. La solution préconisée – une nouvelle fois soulignée dans le texte – consiste à «constituer un dépôt-secours en monnaie du pays».¹⁷² Celui-ci pourrait être complété par la monnaie d'États que les agents suisses devraient traverser pour se mettre en sécurité. Pour obtenir ces devises, le Conseiller de légation souhaite faire appel aux maisons suisses sur place, lesquelles seraient ensuite remboursées au pays par la Confédération. Dans l'éventualité où ce système n'accueillait pas les sympathies d'un État, Julien Rossat envisage de laisser simplement l'équivalent en monnaie nationale du pays en question dans le coffre de la légation. Puis, il conclut cette partie de son exposé en rappelant aux Chefs de poste que la création au sein d'une légation d'un «dépôt-secours» dépend de la demande de ceux-ci.

Alors, Julien Rossat aborde la question des réserves de denrées alimentaires en quelques phrases à peine. Il apporte pleinement son soutien aux ministres qui souhaiteraient acquérir de la subsistance: «Nous n'avons pas d'objections, ni de droit, ni de fait, à ce que des postes exposés au risque de manquer momentanément d'aliments disposent de réserves qui leur permettront de franchir une étape difficile».¹⁷³ Avoir en sa possession des provisions pourrait en outre s'avérer d'une

¹⁷⁰ Ibid.

¹⁷¹ Ibid., 20.

¹⁷² Ibid.

¹⁷³ Ibid., 21.

certaine utilité pour les diplomates suisses en fuite en cas de conflit armé, imagine-t-on du côté de la Centrale du DPF:

«S'ils devaient quitter le pays avant que leurs réserves soient épuisées, nous pensons que certains produits qu'ils prendraient avec eux, pourraient plus facilement que l'or, servir à payer les services dont ils auront besoin.»¹⁷⁴

Puis, comme il vient de le faire pour les réserves de liquidités, le Conseiller de légation demande aux diplomates de bien vouloir communiquer à la Division des affaires administratives s'ils souhaitent bénéficier d'une pareille garantie.

Lors de la discussion qui suit cet exposé, pas un seul ministre n'estime nécessaire de revenir sur la question des réserves de denrées alimentaires. D'autres sujets abordés par Julien Rossat durant sa présentation requièrent plus leur attention. Parmi ceux-ci figure notamment la question des «dépôts-secours». Si d'aucuns jugent utile de constituer des réserves d'or, les Ministres de Suisse n'approuvent pas totalement les solutions préconisées par le Chef de la Division des affaires administratives.

Etienne Lardy (à Ankara), l'un des ministres les plus âgés qui aura l'année suivante 65 ans, estime tout comme le Chef des Affaires administratives que l'or peut attiser les convoitises. Il affirme qu'une réserve de métal précieux d'une certaine importance «constitue un danger réel pour la Légation car elle incitera peut-être soit des bandits, soit même la police du gouvernement, à tenter un coup de force pour s'en emparer».¹⁷⁵ Pour autant qu'il faille encore convaincre ses collègues, il dit se souvenir du sort de l'or confié à la mission suisse en Russie durant la révolution soviétique:

«Je me souviens que lors de la révolution soviétique, les Suisses demeurant en Russie avaient confié à la Légation leur fortune. Ces dépôts avaient atteint le montant de dix millions de roubles. C'est ce moment que les soldats rouges ont attendu pour pénétrer de force dans la chancellerie et prendre ces dix millions. Il aurait beaucoup mieux valu pour tous les Suisses qui ont ainsi perdu leur fortune enterrer leur fortune sous un arbre plutôt que de la porter à la Légation.»¹⁷⁶

Cet exemple rapportant des faits vieux de près de 30 ans est, on en convient, quelque peu vieilli et légèrement hors contexte, mais il illustre bien la volonté partagée par la Centrale et le corps diplomatique en 1950 de ne plus constituer de réserve d'or au sein des représentations helvétiques.¹⁷⁷

Les dissensions portent plutôt sur la monnaie de substitution. Les Chefs de poste affichent leur préférence pour des valeurs refuges tels que le dollar ou le

¹⁷⁴ Ibid.

¹⁷⁵ Ibid., 35.

¹⁷⁶ Ibid.

¹⁷⁷ Sur les difficultés de la Légation de Suisse à Petrograd, nous mentionnons à toutes fins utiles l'ouvrage de Christine Gehrig-Straube: *Beziehungslose Zeiten. Das schweizerisch-sowjetische Verhältnis zwischen Abbruch und Wiederaufnahme der Beziehungen (1918–1946)* aufgrund schweizerischer Akten, Zürich 1997.

franc suisse au détriment des devises locales. Le Ministre Robert Kohli (à Belgrade) accorde le premier son soutien à ces deux monnaies et recourt peut-être à l'ironie en affirmant qu'il n'est «pas persuadé que des réserves en dinars nous aideraient beaucoup».¹⁷⁸ Cet avis est partagé par les Ministres Anton Ganz¹⁷⁹ (à Helsinki) et Alexandre Girardet (à Copenhague). Le premier craint la dévaluation de la monnaie locale en cas de conflit et se manifeste en faveur du dollar tout comme le second pour qui il importe d'avoir une monnaie ayant une valeur de thésaurisation en cas de blocage.

Le 7 septembre 1950, ressort ainsi l'idée auprès des représentants du corps diplomatique suisse de ne pas constituer de «fonds-secours» en monnaie du pays de résidence. Cette idée ne semble pas convaincre Julien Rossat. Plus intéressé à défendre le «service orange» durant la discussion, il rétorque tout de même à l'intention du Ministre Anton Ganz: «Je me demande dans quelle mesure des dollars gardés en réserve pourraient encore circuler dans les pays en guerre avec les États-Unis».¹⁸⁰ Prenant la parole, le Ministre Albert Hubert (à Cologne) égratigne cependant cet argument en rappelant avoir «pu faire l'expérience personnelle en Tchécoslovaquie [il occupait alors la fonction de Consul général à Prague durant la Deuxième Guerre mondiale] que, même en cas d'occupation, cette monnaie a conservé toute sa valeur».¹⁸¹

La discussion en reste-là: Ni les diplomates, ni le Chef de la Division des affaires administratives n'apportent un commentaire supplémentaire. Encore une fois les différentes parties campent donc sur leurs positions.

L'ARMEMENT DES LÉGATIONS

À la question des réserves financières et alimentaires succède celle de l'armement des légations. Julien Rossat débute ce chapitre de sa présentation en rappelant à ceux qui l'écoutent que ce sujet a été porté à la connaissance de la Division des affaires administratives par certains Chefs de poste désireux de voir leur légation disposer d'armes pour assurer leur défense. Il précise que la Centrale du DPF n'a pas donné suite à ces demandes et dit vouloir profiter de la Conférence des Ministres pour leur répondre. Une fois encore, Julien Rossat semble préférer traiter certains thèmes importants avec l'ensemble des représentants du corps diplomatique plutôt que par retour de courrier.

Affirmant s'appuyer sur les expériences de la Seconde Guerre mondiale, le Conseiller de légation désapprouve le port d'armes dans l'enceinte des légations. Quelles sont les expériences auxquelles il fait allusion? On ne le sait pas. Julien Rossat a peut-être été concerné par l'envoi d'armes lorsqu'il occupait la fonction

¹⁷⁸ Procès-verbal de la Conférence des Ministres du 7 septembre 1950, dodis.ch/32099, 36.

¹⁷⁹ Cf. dodis.ch/P140.

¹⁸⁰ Procès-verbal de la Conférence des Ministres du 7 septembre 1950, dodis.ch/32099, 42.

¹⁸¹ Ibid., 43.

de Chargé d’Affaires aux légations de Tokyo puis de Bogota durant la guerre. Plus vraisemblablement sans doute, il a pris le soin de se renseigner sur la politique du DPF en matière d’armement des missions avant de présenter son exposé.

Son opinion et celle de ses proches collaborateurs¹⁸² reposent sur un double raisonnement: l’inefficacité des moyens engagés et l’incident diplomatique que l’utilisation d’armes engendrerait. Pour Julien Rossat, «non seulement on en arriverait rapidement à un massacre, duquel nous pouvons imaginer ne pas sortir vainqueurs; mais, en outre, nous serions accusés d’avoir provoqué cet incident». ¹⁸³ Le Conseiller de légation donne deux arguments. Il évoque premièrement la loi du nombre: «Qu’on n’oublie pas que, en cas d’attaque plus ou moins délibérée d’une de nos légations, les agresseurs seront toujours plus nombreux que nous!»¹⁸⁴ Deuxièmement, il imagine la situation inverse, c’est-à-dire la position de la Confédération si un gouvernement étranger venait à armer l’une de ses légations sur son territoire:

«Il suffit de retourner la question pour en percevoir mieux l’aspect insolite. En effet, si nous apprenions que telle légation à Berne a été armée par les soins de son gouvernement, nous ne manquerions pas de protester. Et s’il nous fallait, un jour, en interner les membres, nous n’y enverrions certes pas qu’un petit peloton d’agents de police désarmés!»¹⁸⁵

Ces arguments relèvent bien sûr du bon sens mais cachent quelque peu les prérogatives du Chef de la Division des affaires administratives.

Nous ne nous trompons certainement pas en affirmant que Julien Rossat doit veiller en particulier à ce que les relations diplomatiques entre la Suisse et ses partenaires ne souffrent pas de la conduite inadéquate des membres du service extérieur helvétique. Pourtant, cette exigence est abordée très brièvement par l’orateur qui préfère insister sur les risques encourus par le corps diplomatique si celui-ci disposait d’armes au sein de la légation. De cette manière – comme il l’avait fait avec la question des réserves d’or – Julien Rossat tente habilement de convaincre les ministres qui l’écoutent du bien-fondé de sa position en faisant preuve d’un altruisme, nous semble-t-il, quelque peu exagéré.

Ceci ne lui fait cependant pas oublier la nécessité de protéger les missions des menaces qui pèsent sur elles. Il invite ainsi les Chefs de mission à recourir en premier lieu à la diplomatie leur rappelant que «nos armes ne sont pas de l’ordre de celles dont se servent les militaires». ¹⁸⁶ Il leur suggère, en cas de menace, de

182 Julien Rossat utilise toujours le «nous» lorsqu’il s’adresse aux Ministres de Suisse. Il est difficile cependant de savoir si ce pronom personnel fait uniquement allusion à ses proches collaborateurs au sein de la division qu’il dirige ou si le Chef du DPF lui-même est associé à ses propos.

183 Procès-verbal de la Conférence des Ministres du 7 septembre 1950, dodis.ch/32099, 22.

184 Ibid.

185 Ibid.

186 Ibid.

s'adresser tout d'abord au gouvernement auprès duquel leur légation est accréditée puisque celui-ci est tenu de par les usages internationaux à garantir leur protection. Si l'aide obtenue était jugée insuffisante, les Ministres de Suisse pourraient alors venir chercher auprès de Berne les instructions nécessaires.

Anticipant la réaction des diplomates déçus de ne pas recevoir la protection réclamée, Julien Rossat espère les contenter en évoquant la possibilité pour le moins étonnante d'acquérir une arme à titre privé:

«Si certains de nos diplomates ou de nos consuls estimaient utile d'avoir à leur disposition une arme à feu, tout comme un citoyen de chez nous détient un browning dans sa table de nuit, nous ne verrions pas d'inconvénient à ce qu'ils se la procurent personnellement.»¹⁸⁷

Il précise néanmoins que l'acquisition d'une arme et son utilisation éventuelle relèvent de la seule responsabilité de son propriétaire.¹⁸⁸

Cette solution – aussi singulière puisse-t-elle paraître – montre la situation inconfortable de Julien Rossat en 1950. Conditionné par des impératifs politiques, il ne peut accéder à la requête de certains diplomates soucieux d'armer les légations alors même qu'il reconnaît la montée de l'insécurité autour de certaines représentations helvétiques. L'achat d'un pistolet en guise de placebo: voilà tout ce que semble pouvoir proposer le Conseiller de légation si la diplomatie conventionnelle ne suffisait pas. Naît alors l'étrange impression qu'à cette époque du moins, les membres du service extérieur helvétique semblent quelque peu livrés à eux-mêmes. Julien Rossat conclut d'ailleurs ce chapitre portant sur l'armement des légations avec le paradoxe suivant:

«En résumé, donc, nous ne privons nullement nos agents à l'étranger du droit de posséder sur eux une arme à feu. Mais c'est à leurs risques et périls. Quant à armer officiellement nos postes, on ne saurait y songer.»¹⁸⁹

Curieusement dirons-nous, ce refus de la Centrale du DPF d'armer les représentations helvétiques ne va pas faire réagir les participants à la Conférence des Ministres de cette année-là. Soit parce que certaines thématiques abordées par Julien Rossat lors de son exposé les intéressent plus, soit parce que la question de l'armement des légations ne les concernent pas tous, les Chefs de poste ne vont pas s'insurger contre la décision de la Centrale. Seul le Ministre Etienne Lardy (à Bruxelles) apporte un bref commentaire. Rappelant les mauvaises expériences menées par la Suisse en Turquie, en Chine et en Russie pour défendre ses missions, il pense tout comme Julien Rossat qu'une défense armée des postes serait inutile. Pour étayer

¹⁸⁷ Ibid.

¹⁸⁸ Notons qu'il existe au moins un précédent en la matière puisque le Ministre Walter Stucki, alors en poste à Vichy durant la guerre, commanda en 1943 un pistolet MP41 et quatre magasins à la Fabrique fédérale d'armes afin de se prémunir des risques lors de ses déplacements en voiture. Cf. Konrad Stamm: *Der «grosse Stucki»*. Eine schweizerische Karriere von weltmännischem Format. Minister Walter Stucki (1888–1963), Zürich 2013, 230 s.

¹⁸⁹ Procès-verbal de la Conférence des Ministres du 7 septembre 1950, dodis.ch/32099, 23.

son propos, il raconte l'aventure désastreuse vécue par le service extérieur helvétique en Russie:

«On avait institué un système de garde assumé par dix soldats suisses. Cette garde n'a servi absolument à rien. Le jour où les Soviétiques ont voulu pénétrer dans notre légation, ils ont envoyé deux camions de police et nos dix défenseurs n'ont pas fait l'ombre de résistance. S'ils avaient effectivement résisté, on peut se demander si cela même aurait servi à autre chose qu'à faire massacrer cette poignée de soldats suisses.»¹⁹⁰

Si la question de la protection des bâtiments ne fait donc pas l'objet d'un débat animé ce jour-là, elle semble néanmoins diviser les représentants du corps diplomatique. Dans la mesure où la sécurité des immeubles de la légation est placée sous la responsabilité du Chef de mission, il n'est pas étonnant que celui-ci souhaite obtenir les moyens lui permettant d'assurer cette protection. Or, la représentation suisse à Ottawa n'encourt très certainement pas les mêmes risques que la représentation suisse à Varsovie. En conséquence de ceci, la question de la sécurité des postes intéressent bien plus les ministres des légations situées proche ou derrière le rideau de fer que leurs collègues plus éloignés de cette zone. Ce constat est particulièrement vrai en matière de sécurité intérieure comme en témoigne le prochain chapitre de l'exposé de Julien Rossat.

LA «CIRCULAIRE MARZILI»

On se souvient qu'à la Conférence des Ministres de 1948, le Chef de la Division des affaires administratives avait proposé quelques réflexions en matière de sécurité intérieure. Il s'agissait alors plus de conseils que d'une véritable ordonnance de travail. Depuis lors, la situation a sensiblement évolué. Le 11 novembre 1949, le DPF faisait parvenir aux légations la «circulaire Marzili». Cette missive dont le nom fait référence à l'un des quartiers de la ville de Berne situé à proximité du Palais fédéral, comprenait une série de mesures devant permettre aux représentations suisses de lutter efficacement contre l'espionnage orchestré par la police politique de certains États. Pour la première fois, la Division des affaires administratives invitait ainsi par écrit l'ensemble des membres du corps diplomatique à observer certaines précautions lors de ses tâches quotidiennes. Sans pour autant prendre la forme d'un nouveau règlement – Julien Rossat rappelle à son auditoire que la «circulaire Marzili» visait à «suggérer plus qu'à ordonner»¹⁹¹ – cette missive réclamait tout de même une révision de certaines pratiques admises au sein des légations.

Au moment où le Conseiller de légation s'adresse aux diplomates, près de dix mois se sont écoulés depuis l'envoi de la circulaire. Il juge alors le temps opportun pour évoquer en plenum les différentes recommandations contenues dans cette

¹⁹⁰ Ibid., 34.

¹⁹¹ Ibid., 23.

lettre. Soucieux de replacer la «circulaire Marzili» dans le contexte international de la fin des années quarante, il débute ce dernier chapitre de sa présentation en rappelant à son auditoire que la menace soviétique, bien que parfois difficile à identifier, pèse sur l'ensemble de l'Ouest européen dont fait partie la Suisse: «Aucun doute n'est possible, nous connaissons la direction de la poussée adverse, mais nous ne réalisons, toutefois, pas toujours les formes qu'elle revêt». ¹⁹² Bien conscient que la Guerre froide n'est pas comparable au dernier conflit mondial, il exhorte les ministres à ne pas pour autant minimiser le danger:

«Jouets innocents d'une doctrine dont les buts ont été nettement définis déjà par Marx et par Lénine, puis repris et appliqué par leur successeur [Staline en l'occurrence], nous continuons à vivre dans la demi-conscience seulement du danger. La réalité est dure, il est vrai! Mais ayons le courage d'en convenir!» ¹⁹³

Le ton est volontiers dramatique. Julien Rossat recourt à toute l'éloquence dont il est capable pour éveiller une partie du public, certainement moins concernée par les questions de sécurité et donc par les recommandations contenues dans la circulaire à l'égard de l'espionnage politique, économique et militaire qui sévit principalement en Europe de l'Est.

Le Chef de la Division des affaires administratives invite avant tout les représentants du corps diplomatique à ne pas sous-estimer l'espionnage dont les légations font l'objet: «Croire que notre activité en est exclue serait pécher, sans aucun doute, par un grave excès de modestie ou d'inconscience». ¹⁹⁴ L'orateur se fait d'ailleurs une très haute opinion de la qualité des renseignements fournis par le service extérieur helvétique et ne s'étonne guère de l'intérêt des puissances étrangères à vouloir s'en emparer:

«L'information de nos légations est excellente, dans tous les domaines. L'avis de nos diplomates est un article fort recherché. Les sources auxquelles ils puisent dans leur pays de résidence sont du plus haut intérêt pour l'adversaire, même souriant. Les informations que nos postes reçoivent de Berne, les instructions qui leur parviennent, les questions qui leur sont posées, les réponses qu'ils y donnent, comment résister à la tentation de les connaître, quand on sait le prix qui s'y attache. Notre pays est petit; nous ne sommes, certes, pas une grande puissance. Mais notre «renseignement» est bon, donc haut coté.» ¹⁹⁵

À la fois flatteur et démagogue, ce discours sert bien les intérêts de Julien Rossat. On peut se demander toutefois si les informations obtenues par les membres du service extérieur helvétique sont réellement aussi excellentes que le Chef de la Division des affaires administratives le laisse entendre. Il est difficile d'en juger même s'il paraît indéniable que celles-ci suscitent le plus grand intérêt auprès de certaines polices étrangères.

¹⁹² Ibid., 24.

¹⁹³ Ibid.

¹⁹⁴ Ibid.

¹⁹⁵ Ibid.

Les récentes péripéties vécues par le corps diplomatique suisse derrière le rideau de fer font en effet état de cas avérés d'espionnage politique. Cet exemple raconté par Julien Rossat est certainement le plus éloquent:

«L'expérience nous a récemment prouvé que les recommandations de la circulaire «Marzili» n'ont pas toujours été suivies avec le sérieux que lui confère la matière qu'elle traite. En effet, dans un pays particulièrement exposé, un chef de poste a emporté chez lui, au début de cette année, des dossiers importants. Ceux-ci ont fait l'objet de la meilleure attention de sa femme de chambre, citoyenne soviétique au demeurant!»¹⁹⁶

Insistant volontiers sur ce type de mésaventure, l'orateur essaye de faire comprendre aux ministres présents ce jour-là à Berne, que les mesures extraordinaires réclamées par la «circulaire Marzili» s'inscrivent dans un contexte lui aussi extraordinaire en cette période de Guerre froide.

Après cette introduction, le Conseiller de légation propose à son auditoire un commentaire des principales recommandations contenues dans la circulaire. Il évoque en premier lieu le problème des écoutes téléphoniques. La lettre du 11 novembre 1949 mettait en garde les Chefs de mission contre la présence de microphones dans le bâtiment de la légation. Julien Rossat rappelle que ceux-ci peuvent être dissimulés dans les appareils de téléphone, sur les corniches, sous les tables ou sur les boiseries. Afin de vérifier la sécurité des communications, il annonce que des contrôles ont été effectués en Europe de l'Est par des ingénieurs de l'administration fédérale des PTT aux légations de Moscou, de Vienne, de Budapest, de Bucarest, de Prague, de Belgrade et de Sofia. S'il admet que ces contrôles n'ont révélé la présence d'aucun microphone, le Chef des Affaires administratives insiste sur le rapport des ingénieurs suisses qui ont pu observer l'«état défectueux des centrales téléphoniques et surtout la facilité avec laquelle, dans certains postes, des conversations peuvent être écoutées des lignes mises en parallèle».¹⁹⁷

Ainsi, l'absence de microphone ne rassure pas l'orateur qui est persuadé que les communications téléphoniques sont mises sur écoute. Il livre son sentiment en la matière aux ministres affirmant qu'«il n'est pas douteux que la centrale des villes écoute, voire même enregistre non seulement les conversations par les lignes extérieures, mais aussi celles qui se tiennent de bureau à bureau».¹⁹⁸ Alors que la plupart des légations suisses ne dispose pas encore du «service orange» en 1950, Julien Rossat se méfie donc au plus haut point des autorités locales qu'il estime capable d'écouter les conversations et de provoquer des incidents techniques. Lutter contre cette réalité lui paraît dans l'immédiat difficile même s'il évoque la possibilité d'installer des interrupteurs aux fiches murales dans le but de mettre certains appareils hors d'usage. Afin de lutter efficacement contre les écoutes téléphoniques, seule une utilisation prudente du téléphone semble alors pouvoir

196 Ibid., 27.

197 Ibid., 25.

198 Ibid.

fonctionner. C'est en tout cas ce que semble indiquer Julien Rossat aux ministres lorsqu'il affirme que «le téléphone reste un ennemi, c'est-à-dire qu'il n'en faut user qu'avec circonspection».¹⁹⁹

Malgré ce constat peu réjouissant, le Chef de la Division des affaires administratives se targue tout de même d'avoir su améliorer sensiblement la sécurité des légations grâce à l'envoi de gardiens recrutés au sein du corps des gardes-fortification. Ces membres de l'ancienne police militaire suisse – qui fusionnera avec la Sécurité militaire de l'Armée 95 lors du passage à l'Armée XXI en 2004 – offriraient de sérieuses garanties. Julien Rossat est heureux d'annoncer que les légations de Moscou, Vienne, Budapest, Bucarest, Varsovie, Belgrade et Sofia disposent désormais de ces hommes expérimentés pour assurer leur sécurité. Grâce à eux, il estime que les chancelleries ne feront plus l'objet d'indiscrétion de la part des autorités locales en dehors des heures de bureau et qu'un filtrage de va-et-vient est maintenant possible en réalisant des rondes de nuit.²⁰⁰

Julien Rossat envisage que ces gardiens pourraient en outre se voir confier la tâche de contrôler les corbeilles à papier. Ce point, évoqué en 1948 déjà et sur lequel la «circulaire Marzili» insistait, ne satisfait pas encore le Chef de la Division des affaires administratives. L'attitude du personnel de légation à l'égard des documents est jugée toujours trop laxiste. Julien Rossat regrette l'habitude des collaborateurs qui jettent des papiers, des brouillons et des sténogrammes à la corbeille en dépit des recommandations faites par la Centrale ou qui emmènent des dossiers à la maison au risque de se les faire voler. L'orateur invite à nouveau son auditoire à «une vigilance de chaque instant»²⁰¹ en la matière. Le simple exemple précité du récent vol d'un dossier au domicile d'un collaborateur justifierait ces précautions. La sécurité des informateurs dont le nom pourrait y figurer en dépendrait.

Dans le but de responsabiliser un peu plus les collaborateurs suisses, Julien Rossat évoque une série de mesures: l'apposition de la mention «Aucune copie n'a été faite de ce rapport»²⁰² sur les dossiers adressés à la Centrale; la destruction systématique des communications confidentielles envoyées aux légations par Berne après lecture et notice résumée; la méfiance la plus totale à l'égard du personnel indigène. Sur ce dernier point, Julien Rossat insiste:

«Corbeilles à papiers, brouillons, documents, archives, feuilles sténogrammes, papiers-buvard, calques de papier à machine à écrire, tout peut être utilisé, tout est trop souvent,

¹⁹⁹ Ibid.

²⁰⁰ Lors de la discussion, les Ministres Robert Kohli (à Belgrade) et Alfred Brunner (à Lisbonne) relèveront l'utilité de ces gardiens dans la mission qu'ils dirigent. Le premier nommé mentionne ainsi qu'il est «nécessaire de disposer de deux gardiens suisses, un pour le jour et un pour la nuit. Cette garde permanente est très précieuse et elle offre de sérieuses garanties contre les dangers de toute nature». Cf. Procès-verbal de la Conférence des Ministres du 7 septembre 1950, dodis.ch/32099, 35.

²⁰¹ Ibid., 26.

²⁰² Ibid., 27.

hélas! l'objet de l'attention des malheureux employés indigènes qui travaillent dans nos légations et dont le sort est entre les mains de la police.»²⁰³

Ce discours est en somme relativement proche de celui qu'il tenait déjà en 1948. Notons tout de même la prise de conscience du Chef de la Division des affaires administratives de la difficulté exprimée alors de se séparer des employés indigènes. «Pouvons-nous les remplacer par du personnel suisse?»²⁰⁴ se demande-il. «Pas complètement»²⁰⁵ selon lui, ce qui ne l'empêche pas d'affirmer qu'il «devient impérieusement nécessaire de saisir chaque occasion de le faire».²⁰⁶

De la Conférence des Ministres de 1950 ressort ainsi l'impression que l'espionnage auquel certaines légations doivent faire face subsiste et ne faiblit pas. À travers l'envoi de la «circulaire Marzili», justifiée et commentée par Julien Rossat, le DPF tente de lutter contre cette menace en usant de méthodes pour le moins contraignantes pour les collaborateurs suisses. Surveiller les faits et gestes des travailleurs indigènes n'a rien d'une sinécure! De plus, les recommandations contenues dans cette lettre s'adressent à l'ensemble des membres du service extérieur. Aucune distinction n'est faite entre le personnel des légations situées en Europe de l'Est et celles ailleurs dans le monde. L'orateur ne laisse aucune place à l'ambiguïté concernant ce point rappelant à son auditoire que les mesures contenues dans la circulaire sont «valable[s] pour nos légations derrière le rideau de fer, mais également pour celles qui sont situées dans des pays politiquement plus tranquilles. [...] La Guerre froide pousse son action partout. Personne ne saurait se croire ou se prétendre à l'abri!»²⁰⁷ Le Conseiller de légation justifie cette exhortation à la prudence par la crainte avouée d'une présence d'agents infiltrés à l'Ouest. «Qui sait ce qu'une 5^e colonne a reçu comme instructions quant à la «surveillance de Suisses»»²⁰⁸ demande-t-il aux ministres.

La question reste sans réponse. Néanmoins, la discussion entre les partisans et les opposants à la «circulaire Marzili» est animée. Les recommandations qu'elle contient suscitent la controverse auprès des représentants du corps diplomatique. Comme ce fut déjà le cas pour le «service orange» et dans une moindre mesure pour l'armement des légations, une césure s'opère entre les Chefs de mission postés en Europe de l'Est et leurs collègues. Les propos tenus par les Ministres Gaston Jaccard (à Varsovie) et Carl Stucki (à Athènes) reflètent le mieux cet antagonisme.

Favorable à la «circulaire Marzili», le premier nommé tente de convaincre ses collègues que l'espionnage à l'encontre des missions suisses n'a rien d'une affabulation. Sans citer ses sources, il rapporte l'opinion présumée des autorités soviétiques à l'égard du renseignement helvétique:

203 Ibid.

204 Ibid.

205 Ibid.

206 Ibid.

207 Ibid.

208 Ibid.

«J'ai appris de façon absolument certaine que notre pays est considéré comme tout aussi dangereux que les autres États de l'ouest au point de vue de l'espionnage et du contre-espionnage, et on nous met sur le même pied que les Français, les Anglais ou les Américains par exemple. La Suisse est un centre important de l'espionnage international et l'on admet a priori que nous disposons de bonnes informations.»²⁰⁹

Pour appuyer ces considérations, Gaston Jaccard relate son expérience en Pologne où l'espionnage dont les membres de la légation suisse font l'objet serait facilement perceptible:

«Tous les gestes de tous les membres de la Légation sont épiés heure par heure. À l'entrée de la Légation se tient constamment une sentinelle armée qui est sensée assurer la protection des bâtiments. En réalité, elle est là pour noter toutes les entrées et les sorties du personnel et elle consigne dans un carnet les noms de ceux qui rendent visite à la Légation. Des fiches sont établies pour chacun de nous et elles sont quotidiennement mises à jour.»²¹⁰

Cette surveillance s'exercerait autant à l'extérieur qu'à l'intérieur de la chancellerie. Le Ministre accable le personnel polonais – «Tout collaborateur indigène est un agent de police, peut-être à son corps défendant»²¹¹ – qu'il accuse bon gré mal gré de renseigner la police politique.

On comprend alors mieux l'attitude conciliante de Gaston Jaccard à l'égard des différentes mesures préconisées par la Division des affaires administratives. Il considère visiblement que l'ingérence de cette dernière dans la gestion du poste qu'il dirige est un moindre mal au vu de la situation politique en Europe de l'Est. Proche de la ligne tracée par Julien Rossat concernant le licenciement des travailleurs locaux, il reconnaît qu'il faut réduire «autant que possible»²¹² le nombre de collaborateurs étrangers, bien qu'il admette lui aussi la nécessité de ne pas s'en séparer totalement. À la thèse traditionnelle d'avoir au sein des missions des employés parlant la langue du pays, il ajoute un argument plus singulier: celui de prémunir le service extérieur helvétique contre toute trahison de l'un de ses collaborateurs suisses. «Mieux vaut que [la police politique] ait à son service des indigènes que des compatriotes qui se seraient laissés tenter, car on se méfie a priori des indigènes que l'on cantonne dans des services où ils ne peuvent pas nuire»²¹³ affirme Gaston Jaccard. Ainsi, moins par empathie à l'égard des collaborateurs indigènes voués à perdre leur emploi que par la nécessité d'en garder un ou deux pour les raisons précitées, le Chef de poste conclut sa seconde intervention de l'après-midi en suggérant d'être tout de même «prudent dans notre manière de les congédier».²¹⁴

²⁰⁹ Ibid., 31.

²¹⁰ Ibid., 31 s.

²¹¹ Ibid., 32.

²¹² Ibid., 38.

²¹³ Ibid.

²¹⁴ Ibid.

Opposé pour sa part à la «circulaire Marzili», le Ministre Carl Stucki ne se montre pas aussi compréhensif. S'il n'évoque pas directement la question du licenciement du personnel indigène, il ne se gêne pas de signifier son mécontentement vis-à-vis de la circulaire. Déjà énervé par le projet de radios clandestines et insatisfait des réponses que Julien Rossat lui donne les concernant, il émet une critique amère au sujet de la lettre du 11 novembre 1949:

«J'ai compris les instructions de Berne comme une interdiction formelle de desserrer les dents, de parler de quoi que ce soit à qui que ce soit, à ma femme de ménage ou à ma secrétaire. Si j'ai bien compris, je n'ose même pas effectuer des sondages auprès de mes collègues.»²¹⁵

Depuis son poste en Grèce, Carl Stucki s'accommode donc mal des recommandations de la Centrale qu'il juge inadaptées à sa situation. Il faut préciser que ce diplomate, s'il fera partie de la mission suisse en Corée en 1955, n'a jamais dirigé une légation suisse dans un pays communiste. De fait, il ne ressent ni ne saisit très certainement la menace de l'espionnage à Athènes aussi fortement que son collègue Gaston Jaccard à Varsovie.

Visiblement soucieux d'apaiser les tensions naissantes, le Ministre Camille Gorgé (à Ankara) va soutenir la position de Gaston Jaccard sur le sort du personnel étranger et celle de Carl Stucki sur le «service orange». Afin de minimiser l'importance de l'espionnage perpétré par le personnel indigène et de ce fait diminuer l'importance accordée à cette question durant la discussion, il relate son expérience au Japon durant la Seconde Guerre mondiale lors de laquelle les espions furent bien muselés selon lui:

«Je me suis rendu compte pendant les six années que j'ai passées à Tokio [il y était en fonction entre 1939 et 1945] que nous avons dû constamment travailler avec des espions. Je ne crois pas que nous ayons souffert d'espionnage. Les Japonais travaillant à la Légation ne pouvaient rapporter que les visites que nous recevions et nos sorties. Ils n'avaient pas accès aux papiers de la Légation et ils ne pouvaient voir que des textes anodins. Comme le Ministre Jaccard, je préfère utiliser des collaborateurs dont je sais d'avance qu'il faut se méfier.»²¹⁶

Malgré ce message quelque peu rassurant, il n'est pas certain que l'ensemble des ministres présents ce jour-là à Berne s'accordent sur ce point de la circulaire. On peut supposer que cela n'a eu au final qu'une importance relative. Comme l'a souligné Julien Rossat à plusieurs reprises, la sécurité de la légation relève de la seule compétence du ministre en poste. Il est donc fort probable que les recommandations contenues dans la «circulaire Marzili» tout comme les autres mesures suggérées par le Conseiller de légation ce jour-là furent interprétées et appliquées fort différemment par les représentants du corps diplomatique suisse. L'intervention du Ministre Henri Vallotton (à Stockholm) conforte notre sentiment en la matière. Celui-ci affirme que «toutes les questions qui viennent d'être évoquées doivent

²¹⁵ Ibid., 39.

²¹⁶ Ibid., 40.

être traitées de cas en cas. Il est inutile de les discuter sur le plan général, car elles relèvent le plus souvent de la compétence du chef de mission».²¹⁷

LE DPF ET LES MESURES DE RÉTORSION

Une année plus tard soit en 1951, la Conférence des Ministres s'ouvre sur une particularité notable. Max Petitpierre, absent l'année précédente de la rencontre entre le Chef de la Division des affaires administratives et les représentants du corps diplomatique, participe à celle de cette année-ci.²¹⁸ Au-delà de l'intérêt que porte très certainement le Conseiller fédéral aux questions relatives à la sécurité des postes, ce sont surtout les discussions ayant trait au futur règlement du personnel du service extérieur qui justifient sa présence en cette après-midi du 6 septembre.

Cet intérêt marqué pour le futur règlement n'empêche pas pour autant le Chef du DPF de faire figurer à l'ordre du jour les points suivants concernant la sécurité du personnel diplomatique:

- «a) Mesures à envisager pour assurer en cas de guerre la sécurité de nos agents dans les pays d'où ils ne peuvent sortir librement.
- b) Mesures éventuelles à prendre à l'égard de diplomates de pays où nos propres représentants sont entravés dans leurs déplacements par des mesures de police.
- c) Echange de vues sur la circulaire relative à la protection des colonies suisses en cas de guerre, au comportement des représentations diplomatiques et consulaires, aux mesures de prévoyance (réserves alimentaires, pharmaceutiques, etc.).»²¹⁹

Manifestement, la sécurité des diplomates suisses en Europe de l'Est nécessite une réaction plus musclée de la part du DPF.²²⁰ Il faut bien admettre que jusque-là, les différentes mesures préconisées ou entreprises par Berne – on pense entre autres à la «circulaire Marzili» et à l'envoi de gardiens issus du corps des gardes-fortification – ne visaient qu'à prémunir les légations contre l'espionnage politique. Aucune véritable disposition n'avait été prise pour sanctionner les États qui entravaient la liberté de mouvement des agents de la Confédération. Afin de résoudre ce problème, Max Petitpierre envisage que la Suisse puisse désormais elle aussi faire recours à des mesures de rétorsion à l'égard de certains diplomates étrangers si la nécessité s'en faisait ressentir.

Pour y parvenir, une idée en particulier semble recevoir l'assentiment du Chef du DPF: la création d'un visa de sortie pour les diplomates étrangers. Lors de la préparation de la conférence, le Conseiller fédéral évoquait déjà ce projet dans une lettre dictée à l'intention du Protocole le 18 juillet 1951. À cette occasion, il exprimait son opinion en la matière:

²¹⁷ Ibid., 41.

²¹⁸ Julien Rossat l'avait excusé en début de séance. Cf. Ibid., 3.

²¹⁹ Ordre du jour de la Conférence des Ministres des 6–8 septembre, dodis.ch/32095, 2.

²²⁰ Lors de la Conférence des Ministres, seul le point b) englobant le point a) fera l'objet d'une discussion.

«À première vue, je serais favorable à l'institution de visas de sortie pour les diplomates de pays où de tels visas sont exigés. Quant aux déplacements à l'intérieur du pays, la question de la restriction de ces déplacements peut être examinée à titre éventuel, bien que, pour le moment, une mesure de ce genre me paraisse inopportune.»²²¹

Max Petitpierre privilégie la solution qui consiste à empêcher les représentants étrangers de quitter la Suisse plutôt que d'entraver la liberté de mouvement de ceux-ci à l'intérieur du pays. Il juge par ailleurs que seuls les diplomates des pays dans lesquels les visas de sortie sont en vigueur seront sanctionnés par cette même contrainte administrative. La décision est cependant délicate. Une discussion avec la Police fédérale des étrangers ainsi qu'avec la Division de la police, concernées toutes les deux par l'application de ces mesures contraignantes, s'avère notamment nécessaire. Max Petitpierre souhaite en outre consulter les représentants du corps diplomatique à l'occasion de la réunion annuelle.

Le 6 septembre, le Conseiller fédéral donne tout d'abord la parole au Chef du Protocole, le Conseiller de légation André Boissier, afin que celui-ci présente aux ministres invités ce jour-là à Berne les enjeux de l'instauration d'un visa pour les diplomates étrangers. Ce dernier fait remarquer à l'auditoire, comme Julien Rossat l'avait fait avant lui l'année précédente, que le jour où la Suisse entrera en guerre avec l'Est, la sécurité du personnel helvétique ne pourra être garantie qu'une fois la frontière des territoires communistes franchie. Or, fait-il observer aux Chefs de poste, «on ne peut sortir de ces pays qu'avec un visa et un laissez-passer. Votre sécurité dépend donc du bon vouloir des autorités».²²² Afin de pouvoir le cas échéant, obtenir la libération des agents de la Confédération retenus derrière le rideau de fer, André Boissier insiste sur la nécessité pour la Suisse d'avoir en sa possession des arguments à faire valoir. Il évoque alors la possibilité d'utiliser les diplomates étrangers résidants en Suisse comme monnaie d'échange:

«En Suisse, les diplomates circulent librement et peuvent sortir librement. Ce qu'il faut, c'est prévoir les mesures qui nous permettent de retenir ces diplomates, les empêcher de quitter le pays, de les conserver comme monnaie d'échange.»²²³

L'instauration d'un visa de sortie complété par des contrôles aux frontières permettrait la mise en place de ce plan d'action, estime-t-il.

Pour autant, le Chef du Protocole n'affiche pas son plein soutien à ce projet, bien au contraire! Peu confiant dans la capacité de la Suisse à contrôler ses frontières, il qualifie le visa de sortie de «vaine mesure actuellement».²²⁴ De surcroît, il craint que le projet ne reçoive pas l'aval des autorités politiques. Peut-être a-t-il été avisé par Max Petitpierre lui-même car il indique aux Chefs de mission qu'il «ne pense pas que le Conseil fédéral consentirait à instituer de pareilles mesures

²²¹ Notice de Max Petitpierre au DPF/Protocole du 18 juillet 1951, dodis.ch/32096.

²²² Procès-verbal de la Conférence des Ministres du 6 septembre 1951, dodis.ch/32093, 34.

²²³ Ibid.

²²⁴ Ibid.

aujourd’hui déjà». ²²⁵ Sans proposer d’alternative pour autant et bien conscient qu’il faudra trouver une solution pour rapatrier les diplomates suisses, il conclut sa prise de position par les mots suivants:

«Instituer aujourd’hui déjà un visa de sortie n’équivaldrait qu’à satisfaire un sentiment d’amour propre sans pour cela atteindre un résultat tangible. Les systèmes de contrôle sont d’autre part contraires à notre conception. En décrétant des mesures de rétorsion on joue perdant à coup sûr.» ²²⁶

Pas question pour lui donc d’instaurer en Suisse des pratiques restrictives identiques à celles en vigueur dans certains États communistes.

Le Ministre Max Grässli ²²⁷ (à Budapest) à qui Max Petitpierre donne ensuite la parole, n’apprécie visiblement pas la retenue du Chef du Protocole. Particulièrement touché par les difficultés administratives en Hongrie, il espère vivement pour sa part que des dispositions seront prises à Berne afin d’améliorer les conditions de travail de ses collaborateurs et de lui-même. D’emblée, il émet une distinction parmi les mesures réalisées par la Centrale en matière de sécurité des postes ces dernières années. Selon lui, l’effort a principalement consisté à protéger les locaux de la légation et moins les membres qui y travaillent:

«Wenn bis jetzt in begrüßenswerter Weise für die materielle Sicherheit bei den Gesandtschaften gesorgt worden ist, so kann nicht das gleiche für die persönliche Sicherheit des Personals gesagt werden.» ²²⁸

S’il s’estime satisfait de la sécurité des locaux – il témoigne d’ailleurs sa reconnaissance au nom de ses collègues pour la mise en œuvre d’un certain nombre de propositions faites en ce sens par Julien Rossat dans le passé – il affirme être déçu par l’attitude de l’administration suisse à l’égard de la protection du personnel. Il regrette notamment les propos d’André Boissier qui vient de renvoyer la question des mesures de rétorsion à l’étude. Il estime qu’en cas de situation critique, ces mesures interviendraient trop tardivement, ce qui diminuerait les chances de voir le personnel diplomatique suisse être libéré:

«Wenn nämlich diese Massnahmen nur einige Tage vor Ausbruch der Feindseligkeiten verfügt werden, so werden die in Frage kommenden fremden Diplomaten längstens über alle Grenzen sein und wir werden keine <monnaie d’échange> mehr haben.» ²²⁹

Max Grässli préférerait de son propre aveu que l’administration suisse donne favorablement suite à son souhait d’instaurer en Suisse les mêmes mesures de rétorsion que lui et ses collaborateurs doivent endurer en Hongrie. À André Boissier qui vient d’affirmer que leur mise en place en Suisse serait difficilement réalisable, il

²²⁵ Ibid.

²²⁶ Ibid.

²²⁷ Cf. dodis.ch/P103.

²²⁸ Procès-verbal de la Conférence des Ministres du 6 septembre 1951, dodis.ch/32093, 35.

²²⁹ Ibid.

lance d'ailleurs cette réponse cinglante: «Hinter dem eisernen Vorhang versteht man nur diese Sprache».²³⁰

Afin d'étayer son propos, le Chef de poste fait remarquer qu'en Hongrie, les tracasseries administratives ne pas été édictées à l'encontre de la Suisse ou de la Suède seulement, mais à l'ensemble des États capitalistes. Or selon lui, un certain nombre de gouvernements de l'Ouest ont su améliorer sensiblement la situation de leurs agents sur place en recourant à des mesures de représailles. Il cite en exemple les USA où l'on appliquerait scrupuleusement la règle de la réciprocité en délivrant des laissez-passer aux diplomates venant de pays situés derrière le rideau de fer et où l'on ne tergiverserait semble-t-il pas avec ceux qui viendraient à transgresser les formalités administratives en vigueur:

«Beispielweise in Washington wurden die Vertreter der Länder hinter dem eisernen Vorhang auf das Aussenministerium zitiert; dort wurde ihnen eine Note ausgehändigt, worin ihnen erklärt wurde, dass auch sie sich nicht mehr weiter als 30 km von Washington wegbegeben könnten, ohne eine besondere Bewilligung hierfür erhalten zu haben. Im übrigen wurde darauf hingewiesen, dass wenn jemand ausserhalb dieses Kreises ohne Bewilligung angetroffen würde, er eventuell als persona non-grata bezeichnet und seine Rückziehung verlangt werden müsse.»²³¹

De cette politique, Max Grässli affirme pouvoir observer les retombées positives à Budapest où il travaille puisque selon lui, les agents américains y seraient bien mieux considérés que les agents suisses ou suédois. À ce titre, en matière de laissez-passer, il remarque une différence de traitement significative: «Wenn von amerikanischer Seite eine Bewilligung verlangt wird, so wird sie in der Regel erteilt, wenn wir anfragen, so wird das Gesuch abgewiesen».²³²

Puis, Max Grässli termine cette première intervention en suggérant une mesure particulière pratiquée en Hongrie qui, si elle était adaptée en Suisse, faciliterait le contrôle aux frontières. Celle-ci consisterait à délivrer avec le visa de sortie un laissez-passer spécial sur lequel serait précisé le jour, l'heure et la frontière que l'agent diplomatique serait autorisé à franchir. Et le Chef de poste de donner l'exemple suivant: «Z. B. wurde Herr Minister Kohli [Robert Kohli est alors responsable de la mission suisse à Belgrade] bei seiner Durchreise durch Ungarn an der Grenze zurückgewiesen, weil er jene Bewilligung nicht hatte».²³³

Une fois cette seconde intervention terminée, Max Petitpierre note pour sa part que cette dernière recommandation «n'est pas sans intérêt».²³⁴ Il préfère cependant ne se prononcer à ce moment-là ni sur les propos tenus par le Chef du Protocole ni sur ceux tenus par Max Grässli laissant l'assemblée s'exprimer librement sur le sujet.

230 Ibid.

231 Ibid., 35 s.

232 Ibid., 35.

233 Ibid., 36.

234 Ibid.

Le Ministre Gaston Jaccard (à Varsovie) prend la parole en premier. Tout en précisant ne pas subir pour l'instant les mêmes pressions administratives en Pologne que ses collègues situés dans les autres pays satellites, mais craignant tout de même une détérioration des conditions de travail si la tension internationale s'accroissait, il annonce se rallier à la position de Max Grässli. Il s'affirme, selon ses propres termes, comme «partisan de mesures de réciprocités»²³⁵ et rappelle à son tour que les USA pratiquent de pareilles mesures à l'égard de certains diplomates polonais. À Varsovie, seuls les attachés militaires doivent bénéficier d'un laissez-passer selon lui. Les Américains auraient décidé de fait qu'il en serait de même pour les attachés militaires polonais aux États-Unis. Puis, Gaston Jaccard réitère le souhait émis par Max Grässli avant lui de voir les mesures de rétorsion entrer en vigueur en Suisse avant qu'il ne soit trop tard, soit «de manière à ne pas être pris de court» dit-il.²³⁶

Dans la même veine, le Ministre Reinhard Hohl²³⁷ (à Prague) se rallie aux considérations de ses deux collègues. Bien qu'il affirme profiter pour l'instant d'une complète liberté de mouvement, il se positionne lui aussi en faveur de l'instauration de mesures de rétorsion: «Einzig die Sprache der Repressalie wird hinter dem eisernen Vorhang verstanden».²³⁸ Pour illustrer les difficultés rencontrées par les diplomates suisses dans les pays communistes, il rapporte cette tracasserie administrative à laquelle il a dû faire face et qui concernait le certificat de travail de son chauffeur de nationalité tchécoslovaque:

«Auf Grund eines Erlasses der tschechischen Regierung [la Tchécoslovaquie est alors dirigée par le Parti communiste tchécoslovaque depuis le Coup de Prague de 1948] musste ich bei der zuständigen Amtsstelle eine Arbeitsbewilligung einholen. Mein Gesuch wurde aber ohne Angabe der Gründe zurückgewiesen. [...] Man sagte mir als Hauptgrund, der Mann eigne sich nicht für diesen Posten.»²³⁹

Devant ce refus saugrenu de ne pouvoir engager comme chauffeur la personne qu'il désirait, Reinhard Hohl raconte avoir demandé des explications puis protesté et enfin annoncé qu'il en référerait à son gouvernement. De cette histoire dont l'épilogue reste inconnu, le ministre tire la conclusion suivante: «Ich frage mich, ob in einem solchen Fall nicht beim zuständigen Gesandten in Bern durch das Politische Departement Vorstellungen gemacht werden könnten?»²⁴⁰ Encore une fois donc, un Chef de mission suisse en poste derrière le rideau de fer estime que ses conditions de travail pourraient être améliorées si Berne exerçait des pressions sur les représentations étrangères installées en Suisse.

À contrario, le Ministre Robert Kohli (à Belgrade) comprend les réticences de Berne concernant l'introduction du visa de sortie ainsi que les mesures de

235 Ibid.

236 Ibid., 37.

237 Cf. dodis.ch/P158.

238 Procès-verbal de la Conférence des Ministres du 6 septembre 1951, dodis.ch/32093.

239 Ibid.

240 Ibid.

représailles – «Ich verstehe, dass das Politische Departement es ablehnt, analog zu handeln»²⁴¹ – et rejette notamment l'idée d'obliger les diplomates étrangers à déposer leur passeport auprès du Ministère des affaires étrangères comme cela a aussi été évoqué. Pour sa part, il estime que les représentants étrangers peuvent trop facilement se procurer de nouveaux papiers. La seule solution permettant d'éviter que les diplomates communistes ne puissent franchir les 30 kilomètres qui les séparent de la frontière consiste, selon lui, à procéder à des arrestations sans passer par un organe de surveillance. Autrement dit, sans vérifier si ces diplomates étrangers ont en leur possession un visa de sortie en règle. De la sorte, Robert Kohli semble approuver les mesures de rétorsion uniquement si une guerre avec l'Est venait à éclater et non pour faciliter les conditions de travail des agents de la Confédération en temps de paix.

Remarquons tout de même que la situation du Ministre de Suisse en Yougoslavie diffère sensiblement de celle de ses collègues en poste derrière le rideau de fer dans la mesure où, si Tito²⁴² s'est toujours réclamé du communisme, le pays qu'il dirige a su préserver une certaine liberté vis-à-vis de l'URSS, quitte à en subir des sanctions économiques. Serge Berstein et Pierre Milza remarquent d'ailleurs qu'«à la grande fureur de Staline se développe donc en Yougoslavie une forme de socialisme qui se réclame des mêmes principes que ceux de l'URSS mais reste politiquement indépendante de celle-ci».²⁴³ L'opposition de Robert Kohli au visa de sortie s'expliquerait alors peut-être par le fait qu'il ne subit à ce moment pas les mêmes pressions que Max Grässli ou Reinhard Hohl.

Touché moins directement par les mesures de sécurité qui concernent le personnel diplomatique suisse, le Ministre Max Troendle,²⁴⁴ Délégué du Conseil fédéral aux accords commerciaux,²⁴⁵ s'imisce ensuite dans la discussion. Il défend le travail de la Police des étrangers dirigée dès 1929 par Paul Baechtold.²⁴⁶ Il fait remarquer selon ses mots que «[für] jede Ausreise aus der Schweiz»,²⁴⁷ il a dû montrer son passeport, pointant ainsi du doigt ceux qui pensent que les contrôles aux frontières sont insuffisants. Max Troendle espère en fait comme la plupart des ministres en poste derrière le rideau de fer – exception faite de Robert Kohli – l'établissement d'un visa de sortie. Partageant les impressions de Max Grässli, il pense que l'introduction d'une pareille mesure serait profitable aux agents de la Confédération, non seulement en temps de guerre mais aussi à l'heure où il parle: «Dies wäre nicht nur im Falle eines Konfliktes zu Nutzen, sondern würde vielleicht

²⁴¹ Ibid.

²⁴² Cf. dodis.ch/P1002.

²⁴³ Berstein/Milza: Histoire du XX^e siècle, 108.

²⁴⁴ Cf. dodis.ch/P80.

²⁴⁵ Max Troendle est ainsi rattaché à la Division du commerce du Département fédéral de l'économie publique.

²⁴⁶ Cf. dodis.ch/P224.

²⁴⁷ Procès-verbal de la Conférence des Ministres du 6 septembre 1951, dodis.ch/32093, 38.

schon jetzt die von den Ländern hinter dem eisernen Vorhang geübte Visapraaxis vereinfachen».²⁴⁸ Soucieux de préserver la liberté de mouvement des diplomates étrangers participant à l'une ou l'autre des organisations de l'ONU à Genève, la seule réserve qu'il émet à l'encontre du visa est de ne pas voir celui-ci compromettre le déplacement des agents à l'intérieur du pays. Le visa devrait avoir vocation à améliorer le travail du corps diplomatique suisse et non à causer des tracasseries inutiles aux représentants étrangers, selon lui: «Der Zweck einer solchen Gegenmassnahme ist doch der, unserem Auslandspersonal die Arbeit zu erleichtern und nicht, den hier akkreditierten Diplomaten ihre Tätigkeit zu erschweren».²⁴⁹

Puis, Alfred Zehnder prend la parole. Son sermon est certes bref mais il a l'avantage de mettre en relief la gêne ressentie à la Centrale concernant l'introduction de mesures de rétorsion. Soucieux de montrer sa bonne volonté à ceux qui souhaitent un interventionnisme plus marqué de la part du DPF, le Chef de la Division des Affaires politiques annonce la possibilité d'intercéder personnellement auprès d'un Chef de mission en poste à Berne si la nécessité s'en faisait ressentir – «Ich wäre bereit, im konkreten Fall einem hiesigen Postenchef ins Gewissen zu reden»²⁵⁰ – mais en appelle à l'indulgence de ceux qui l'écoutent. Il les prie de ne pas obliger le DPF à recourir à des méthodes dont la Suisse ne saurait s'enorgueillir. Exprimant ouvertement sa pensée à l'assemblée, il dit: «Ich bitte Sie aber, uns von Repressalien zu verschonen. Repressalien sind der Schweiz nicht würdig».²⁵¹ Par l'intermédiaire d'Alfred Zehnder ressort ainsi l'idée selon laquelle le DPF est prêt à adopter des mesures permettant d'améliorer la situation des diplomates suisses à l'étranger tant que celles-ci ne portent pas atteinte à la dignité du pays.

Après ces sept premières interventions et avant la très attendue prise de parole de Max Petitpierre, force est de constater que les avis divergent autant sur les moyens que sur les objectifs des mesures de rétorsion. À ce stade de la discussion, deux sujets s'entremêlent: a) l'instauration d'un visa de sortie au détriment des diplomates soviétiques devant permettre en cas de guerre entre la Confédération suisse et l'URSS le retour du personnel diplomatique suisse interné et b) l'instauration d'un visa de sortie au détriment des diplomates soviétiques afin d'améliorer les conditions de travail des agents suisses en poste derrière le rideau de fer. À partir d'un même outil, les différentes parties espèrent des résultats distincts. Si tous ou presque reconnaissent la nécessité en cas de guerre de pouvoir retenir les agents des États communistes comme monnaie d'échange – même si certains ne pensent pas que le visa de sortie soit le meilleur moyen d'y parvenir – des divergences d'opinion apparaissent au sujet de l'instauration de mesures de rétorsion dans l'immédiat. Alors que la plupart des Chefs de mission accrédités auprès d'États communistes désirent, au nom de la réciprocité, que Berne impose des sanctions

248 Ibid.

249 Ibid.

250 Ibid.

251 Ibid.

si leurs activités étaient menacées, d'autres voix s'élèvent pour dénoncer un projet de représailles qu'ils jugent indigne de la Suisse.

C'est dans ce climat quelque peu tendu que Max Petitpierre prend la parole. Profitant de l'intervention du Ministre Daniel Secrétan (à La Haye) qui faisait remarquer à ses collègues qu'aux Pays-Bas aussi, il existe des mesures de nature restrictive à l'égard des diplomates, le Chef du DPF décide d'apporter un complément d'ordre juridique au débat.²⁵² Il précise que les mesures de police à l'égard du personnel diplomatique peuvent être prises librement par chaque État, ce qui entraîne dès lors des différences d'un pays à l'autre. Même si elle les réprouve, la Suisse ne saurait donc s'y opposer sauf si ces mesures contreviennent au droit des gens, estime-il. À cet égard, il affirme: «On ne peut pas s'élever contre des mesures dont le fondement se trouve dans la souveraineté nationale».²⁵³ Par-là, Max Petitpierre justifie peut-être le fait que la discussion du jour porte sur les mesures de rétorsion à adopter et non sur d'éventuelles tractations diplomatiques.

En effet, nous sommes tentés d'affirmer que la simple idée de recourir à des mesures de rétorsion à l'encontre des agents d'un autre État est le reflet de l'échec de la diplomatie. D'ailleurs, dans la lettre dont nous avons déjà fait état, adressée à l'intention du Protocole le 18 juillet 1951, le Chef du DPF donnait son plein accord à ce qu'une réflexion soit menée sur les «mesures qui pourraient être prises à l'égard des diplomates de certains pays de l'Est où nos propres représentants sont entravés dans leurs déplacements par des mesures de polices».²⁵⁴ Cette lettre et les propos qu'elle contient attestent ainsi que le Conseiller fédéral neuchâtelois espérait, avant la tenue de la Conférence des Ministres, que l'introduction du visa de sortie puisse améliorer le sort des agents de la Confédération derrière le rideau de fer. À partir du moment où il s'adresse aux représentants du corps diplomatique, on s'attend à ce que le Chef du DPF accorde son soutien aux partisans des mesures de représailles et désavoue son Chef du Protocole. Mais son propos est bien plus nuancé!

Depuis le mois de juillet, Max Petitpierre a semble-t-il eu le temps d'affiner son jugement en la matière. L'honorabilité de la Suisse paraît dorénavant prévaloir à ses yeux. Il affirme à ceux qui désirent des mesures de réciprocité: «User de réciprocité, cela paraît difficile, car nous risquons d'encourir des reproches d'avoir adopté des mesures discriminatoires».²⁵⁵ Par «reproches», on ne sait s'il fait allusion à la communauté internationale, au monde politique suisse ou à l'opinion publique. Peut-être les appréhende-t-il tous les trois. Revenant sur le terrain juridique, il soutient que «nous ne pouvons appliquer chez nous des principes de

²⁵² Daniel Secrétan annonce que le corps diplomatique a reçu en automne 1950 de la part du Ministère des Affaires étrangères hollandais, une liste de 30 fabriques qui lui sont impossibles de visiter sans autorisation préalable demandée un mois à l'avance.

²⁵³ Procès-verbal de la Conférence des Ministres du 6 septembre 1951, dodis.ch/32093, 39.

²⁵⁴ Notice de Max Petitpierre du 18 juillet 1951, dodis.ch/32096.

²⁵⁵ Procès-verbal de la Conférence des Ministres du 6 septembre 1951, dodis.ch/32093, 39.

droit étranger; nous devons suivre nos propres règles de droit». ²⁵⁶ Max Petitpierre donne ainsi l'impression de faire marche arrière, de réfuter à présent ce qu'il préconisait la veille. Il semble désapprouver les mesures dites de «réciprocité» ou de «représailles» alors que deux mois auparavant, il donnait l'impression de s'en accommoder.

Cependant, le Chef du DPF n'abandonne pas totalement l'idée de recourir à des mesures de rétorsion. Il aurait – à notre avis – purement et simplement pu biffer cette problématique de l'ordre du jour s'il n'avait pensé pouvoir en retirer quelque chose de positif. L'enjeu, en ce qui le concerne, consiste en somme à faire coexister les mesures de rétorsion et le droit suisse. Max Petitpierre souhaite en fait une assise juridique suffisamment forte pour que les dispositions restrictives que la Suisse adopterait à l'égard des diplomates des États du bloc communiste ne lui soient pas reprochées. Deux conditions sine qua non lui paraissent nécessaires. Premièrement, ne recourir à des mesures de rétorsion que lorsque le droit des diplomates suisses n'est pas respecté. Il dit à ce propos: «À mon avis, des mesures de rétorsion ne se justifient que si les dispositions incriminées sont contraires au droit des gens». ²⁵⁷ Deuxièmement, avertir les gouvernements qui violent le droit international en vigueur que ceux-ci s'exposent à des mesures restrictives de la part de Berne et leur en expliquer la teneur. Ce n'est que comme cela, souligne-t-il, que la Suisse sera prise au sérieux:

«Il est inutile, et cela irait à fin contraire, d'annoncer des mesures qui ne seraient que théoriques. On ne les prendrait pas au sérieux. C'est sur la base de ces principes juridiques fondamentaux qu'une solution doit être recherchée.» ²⁵⁸

On l'aura compris, le Conseiller fédéral ne peut envisager la rétorsion que si celle-ci s'inscrit dans le sens strict du droit suisse. En ceci, sa position s'éloigne sensiblement des mesures de réciprocité préconisées par certains diplomates présents ce jour-là à Berne.

Dès lors, comment inscrire dans le droit suisse des mesures de rétorsion pouvant frapper le corps diplomatique des États communistes sans pour autant que celles-ci puissent être associées à des mesures discriminatoires? Max Petitpierre envisage, pour sa part, un procédé simple élargissant l'application du visa de sortie ou de toute autre mesure restrictive à l'ensemble des représentants étrangers accrédités à Berne: «Si nous devons envisager certaines mesures, je préfère qu'elles soient de portée générale, c'est-à-dire qu'elles frappent l'ensemble des diplomates». ²⁵⁹ Ce faisant, il s'éloigne quelque peu de la pensée qu'il exprimait au mois de juillet mais réaffirme sa volonté de voir des mesures de rétorsion être introduites en Suisse.

256 Ibid.

257 Ibid.

258 Ibid., 40.

259 Ibid., 39.

Suite à son intervention, la discussion se poursuit mais perd quelque peu en cohésion. Si jusque-là, le débat opposait essentiellement les partisans et les opposants aux mesures de rétorsions, les questions de légitimité et de légitimation de ces mesures restrictives alimentent désormais la controverse. Chacun donne alors son opinion autant sur le fond que sur la mise en application.

Sur le fond tout d'abord, c'est-à-dire sur le bien-fondé de l'introduction de mesures de rétorsion en Suisse, les avis divergent toujours. Plus en raison de la morale que du droit, le Ministre Etienne Lardy (à Bruxelles) ne les approuve pas. En apparence peu touché par le discours quelque peu alarmiste de ses collègues en poste derrière le rideau de fer, il préfère toujours la discussion aux représailles. Il soutient que «si l'action de l'agent diplomatique est entravée, ce n'est pas par des mesures de rétorsion qu'il faut intervenir, mais par une protestation».²⁶⁰ Dans le prolongement de la position prise un peu plus tôt par le Chef de la Division des affaires politiques du DPF, il ajoute d'ailleurs avoir «de la sympathie pour l'exposé de M. Zehnder, lorsqu'il dit que les mesures de rétorsion sont au-dessous de notre dignité. Il ne faut pas violer le droit parce qu'on le viole ailleurs».²⁶¹

Cette dernière remarque va faire réagir Max Petitpierre. Alors qu'il venait de s'évertuer à expliquer que les mesures de rétorsion ne sont pas contraires au droit international, il est obligé de répéter à l'intention d'Etienne Lardy que «le droit des gens autorise les mesures de rétorsion. Les mesures de discrimination correspondent également aux usages internationaux».²⁶² Le Conseiller fédéral n'est pourtant pas au bout de ses peines. La question de la réciprocité dont il avait pourtant présenté les défauts ressurgit par l'intermédiaire du Ministre Carl Stucki (à Athènes). Celui-ci fait remarquer qu'elle a souvent dicté la politique de la Division de police en matière de visa ou celle de la Suisse dans le domaine fiscal. Il croit dès lors que l'introduction de mesures discriminatoires ne sera pas reprochée à la Confédération suisse. Fort de cette conviction, il se permet alors de poser la question suivante: «Pourquoi ne pourrions-nous pas envisager d'appliquer les mêmes mesures qu'adoptent d'autres États?»²⁶³ Ce à quoi Max Petitpierre répond que «la réciprocité est autre chose que les représailles ou la rétorsion».²⁶⁴

Sur la forme ensuite, c'est-à-dire sur la manière dont les mesures de rétorsion doivent s'exercer, la querelle entre Max Grässli et André Boissier se prolonge. Le premier nommé reprend la parole afin de donner un nouvel éclairage pratique. Revenant sur la difficulté de contrôler les frontières et par conséquent sur l'utilité contestée par le Chef du Protocole d'introduire un visa de sortie en Suisse, il affirme qu'en Hongrie tout comme à Washington, il n'existe pas d'organe de contrôle particulier. Lorsqu'un agent diplomatique reçoit un laissez-passer en Hongrie, il n'est

260 Ibid., 41.

261 Ibid.

262 Ibid.

263 Ibid., 42.

264 Ibid.

en principe jamais inquiété lors de ses déplacements car les instructions sont respectées par la police explique Max Grässli. En complément, il rapporte ce que son collègue américain lui a appris à ce sujet :

«Ich weiss von meinem amerikanischen Kollegen, dass das Staatsdepartement in Washington immer avisiert wird, wenn eine Bewilligung erteilt, respektive nicht erteilt wird. Das Staatsdepartement nimmt sodann eine entsprechende Haltung gegenüber einem ungarischen Diplomaten in Washington ein.»²⁶⁵

Le Chef de poste fait remarquer qu'en procédant de la sorte, c'est-à-dire au cas par cas, des expériences positives pourront être faites. Et d'insister à nouveau sur les effets bénéfiques de ce système pour la liberté de mouvement des agents américains en Hongrie : «Es zeigt sich denn auch, dass sich die Amerikaner überall hinbegeben können, während wir nicht».²⁶⁶

Lorsque revient son tour de parler, André Boissier tient à réaffirmer son soutien au projet de retenir les représentants étrangers comme monnaie d'échange afin d'assurer la sécurité des diplomates suisses mais s'oppose une nouvelle fois à l'instauration d'un visa de sortie. Il répète qu'en ce qui le concerne, il juge cette disposition inadéquate pour des raisons d'application malgré ce que vient de dire Max Grässli :

«Il ne me paraît pas possible d'envisager un système de visa de sortie sans créer du même coup un système de contrôle, car présentement le contrôle douanier qui se fait à la frontière ne porte pas sur les visas.»²⁶⁷

La discussion donne alors l'impression de s'éterniser et un consensus autour des moyens de rétorsion ne semble pouvoir se former.

Le problème ne paraît pas insurmontable pour autant. C'est d'ailleurs ce que Max Petitpierre souhaite faire passer comme message pour clore ce débat. Plus entreprenant qu'André Boissier en la matière, il affirme :

«Je crois qu'en ce qui concerne la sortie des diplomates étrangers, il ne doit pas s'agir purement et simplement d'un contrôle douanier. Lorsqu'on a affaire à un criminel, nous avons les moyens de l'arrêter à la frontière.»²⁶⁸

Ce discours franc et plein d'allant laisse penser que l'introduction de mesures de rétorsion à l'encontre des diplomates étrangers est sur la bonne voie. Qu'en est-t-il vraiment ?

Les Conférences des Ministres des années suivantes ne nous apprennent malheureusement rien de plus à ce sujet. Pour autant, il semble qu'en 1951 du moins, le projet n'a pas de réelle chance de voir le jour et ce, malgré le soutien du Chef du DPF. Un peu plus tôt dans la discussion, ce dernier avouait en effet aux représentants du corps diplomatique présents ce jour-là à Berne qu'«il ne faut pas vous faire

²⁶⁵ Ibid., 40.

²⁶⁶ Ibid.

²⁶⁷ Ibid., 42.

²⁶⁸ Ibid.

d'illusions à ce sujet, le problème est délicat»²⁶⁹ confirmant ainsi la crainte exprimée par André Boissier de voir le projet être refusé par le Conseil fédéral. Ce ne sont d'ailleurs pas les quelques propositions faites par Max Petitpierre (discussions avec les autorités de police et de douanes, prise de contact avec le Ministère public fédéral et envoi d'une circulaire aux diplomates suisses concernant les mesures envisageables si ceux-ci étaient victimes de discrimination) qui nous font penser que des mesures de rétorsion seront introduites à l'encontre des diplomates étrangers. D'autres études devront bien évidemment corroborer ou démentir notre intuition en la matière.

De cette réunion annuelle de 1951, ne ressort ainsi aucune décision tangible en ce qui concerne la sécurité des postes et du personnel du service extérieur helvétique. La question des mesures de rétorsion est reportée voire remise entre les mains d'autres services attestant encore une fois que lors de la Conférence des Ministres, on discute beaucoup mais on ne décide pas grand-chose. Moins dans le registre des réalisations que dans celui du débat d'idées, les propos tenus lors de cette rencontre attestent tout de même de la diversité des opinions en matière de sécurité des légations. Comme ce fut déjà le cas pour l'«opération orange» notamment, un clivage s'opère à l'intérieur même du corps diplomatique suisse. On remarque une radicalisation du discours de la part de certains agents en poste derrière le rideau de fer à laquelle les ministres travaillant ailleurs dans le monde n'adhèrent pas forcément.²⁷⁰ De leur côté, la Centrale du DPF et Max Petitpierre entendent les doléances des diplomates suisses dans les pays communistes et souhaitent pouvoir faciliter leurs tâches quotidiennes mais rechignent à prendre des dispositions qu'ils jugent contraires au droit international. Et même lorsque le Chef du DPF semble prendre fait et cause pour d'éventuelles mesures de rétorsion, ce dernier ne peut agir sans l'accord et le soutien de ses collègues du Conseil fédéral.

LA SÉCURITÉ DES POSTES APRÈS 1951

Ici se termine notre chapitre sur la sécurité des légations. Non pas que cette thématique n'ait plus interpellé le corps diplomatique suisse et la Centrale du DPF après 1951 mais bien parce que les Conférences des Ministres des années suivantes n'en font plus état. Ainsi, le traditionnel exposé du Chef des Affaires administratives n'est plus inscrit à l'ordre du jour des années 1952 à 1954 et s'il réapparaît en 1955 et 1956, les questions sécuritaires n'y sont plus abordées. Quelles sont les raisons à cela? Serait-ce l'expression d'une certaine lassitude pour une thématique qui ne concerne au final qu'une petite partie du corps diplomatique suisse? Est-ce l'aveu qu'aucune mesure supplémentaire ne peut être prise pour assurer la sécurité

²⁶⁹ Ibid., 41.

²⁷⁰ Notons tout de même l'absence du Ministre Camille Gorgé (à Moscou). Comme l'année précédente, la position sur la sécurité des postes du représentant suisse en URSS n'est ainsi pas exprimée durant la Conférence des Ministres.

des missions et des diplomates? Ou bien serait-ce les effets positifs de ce que l'historiographie a appelé le «premier dégel»²⁷¹ ou plus couramment la «détente» qui suivit la mort de Joseph Staline le 5 mars 1953?²⁷² Nous n'avons pas les réponses exactes à ces questions. Du moins pouvons-nous remarquer que la pratique de la diplomatie derrière le rideau de fer semble toujours faire face à des difficultés au lendemain de la mort du dictateur, même si une certaine embellie est perceptible.

Relevons à titre d'exemple la situation en 1953 de la Légation suisse en URSS telle qu'elle a été décrite par Xavier Cornut.²⁷³ Située à près de deux kilomètres du Kremlin, la mission ne compte pas moins de onze pièces comprenant entre autres un bureau pour le ministre, ses appartements privés, des salons de réception, des chambres que les dactylographes peuvent louer et une dépendance louée par la femme de ménage. Le personnel suisse de la Légation comprend le ministre, son premier secrétaire, un chancelier, deux gardes-huissiers, une femme de ménage et trois dactylographes. Le manque de personnel ne permettrait alors pas d'organiser une rotation professionnelle des postes. À ceux-ci s'ajoutent quatre employés de nationalité russe parmi lesquels figurent un chauffeur et une femme de ménage pour le ministre, une messagère et un *dvornik* à qui l'on a confié des tâches de voierie et auquel l'accès à la Légation est interdit.²⁷⁴

Les diplomates suisses vivent alors comme leurs confrères dans un isolement total remarque Xavier Cornut: «Sur les bords de la Moskova, les diplomates vivent réellement dans une société parallèle, concrètement coupés de la population locale, de leurs collègues communistes et du gouvernement russe».²⁷⁵ En outre, leurs déplacements sont entravés et font l'objet de contrôles arbitraires à des fins vexatoires notamment, comme en témoigne cet extrait d'un rapport du Ministre Camille Gorgé qui remarque le 14 mars 1953 qu'«il arrive même que les policiers, civils et militaires, vous arrêtent là où vous avez été expressément autorisé d'avance

271 Françoise Thom: «Le premier dégel et la réaction occidentale (mars-juillet 1953)», in: Georges-Henri Soutou, Emilia Robin Hivert (éd.): *L'URSS et l'Europe de 1941 à 1957*, Paris 2008, 381.

272 À la mort de Joseph Staline, ses successeurs Gueorgui Malenkov (cf. dodis.ch/P15545) et Lavrenti Beria (cf. dodis.ch/P2163) souhaitent appliquer une détente intérieure et extérieure afin de diminuer la pression exercée par l'Occident sur l'URSS selon Georges-Henri Soutou qui relève une série de mesures (non exhaustive) adoptée par Moscou pour répondre à cette stratégie: «Le 27 mars une amnistie très prudente libérait 10'000 apparatchiks, dont la propre femme de Molotov; le 4 avril les médecins du «complot des blouses blanches» étaient innocents; le 10 juin Moscou annonçait que l'URSS renonçait à ses revendications sur la Turquie; le 14 juin Moscou proposait à la Yougoslavie de renouer ses relations diplomatiques, avant d'en faire autant avec Israël; et surtout le 30 mars, Chou En-lai (cf. dodis.ch/P13140) annonçait une concession essentielle qui permettait de débloquent les négociations sur la Corée, qui traînaient depuis 1951. On aboutit ainsi à un armistice dès juillet». Cf. Georges-Henri Soutou: *La Guerre froide 1943–1990*, Paris 2010, 376.

273 Cornut: Une nouvelle ère.

274 Ibid., 31 s.

275 Cornut: Une nouvelle ère, 39.

à vous rendre. C'est ainsi que le soussigné a été retenu plus d'une heure par la soldatesque, à moins de 30 kilomètres de Moscou. Sur sa protestation, le Ministère des affaires étrangères a fini par répondre qu'il s'agissait d'un malentendu, comme il peut s'en produire dans n'importe quel autre pays.»²⁷⁶

Par contre le même Camille Gorgé observe le 4 juin 1954 que la situation s'est sensiblement améliorée. «Les mesures libérales prises par les nouvelles autorités soviétiques élargiront ces autorisations [de se déplacer] en juin 1953, permettant aux diplomates étrangers, à condition d'en avertir au préalable les autorités soviétiques, de voyager dans des territoires éloignés, bien que plusieurs lieux leur restent interdits»²⁷⁷ rapporte ainsi Xavier Cornut.

Peut-on en déduire que les conditions de travail des agents du service extérieur helvétique s'améliorent véritablement derrière le rideau de fer après 1951? Il est difficile de répondre avec exactitude à cette question. Tout au plus dirons-nous, à l'instar de Georges-Henri Soutou, qu'avec cette illusion de détente, «la Guerre froide s'install[e] dans une sorte de routine, d'équilibre».²⁷⁸ Ceci pourrait expliquer en définitif pourquoi le Chef de la Division des affaires administratives n'a plus jugé nécessaire d'évoquer la sécurité des postes lors de la Conférence des Ministres.

276 Rapport de gestion de la Légation de Suisse à Moscou pour l'année 1952, par le Ministre Camille Gorgé (à Moscou) le 14 mars 1953. Cité dans Cornut: Une nouvelle ère, 41.

277 Ibid.

278 Soutou: La Guerre froide, 374.

IV LE SERVICE EXTÉRIEUR ENTRE RÉFORMES ET RESTRUCTURATION (1945–1956)

Drei Tage lang wir übten
Das Lied vom Sparen ein
Mit leichten und beliebten
Und schweren Melodein'n.

Der Grundakkord heisst: Schonen
Und ordnen die Finanz;
Doch heischt er Millionen
In schriller Dissonanz.

Tenöre und Bassisten
Forcieren fürchterlich;
Dazwischen die Solisten:
Wisst Ihr, zuerst komm' ich!

Und hundert Nein erschollen
Verquickt in Moll und Dur!
Der Meister muss sich trollen
Mit seiner Partitur.

Drum liessen wir es fahren,
Wie Viele es betrübt;
Dies ist das Lied vom Sparen
Das wir umsonst geübt.

Max Iklé, Directeur de l'Administration des Finances du DFFD, déclamant quelques vers d'Ulrich Dürrenmatt à la Conférence des Ministres du 9 septembre 1949.

CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES

Au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, le service extérieur helvétique n'est pas seulement confronté à l'espionnage politique exercé sur un certain nombre de ses représentations diplomatiques, il est aussi amené à se restructurer et à se réformer.

Après avoir réalisé une refonte du Département politique avec la création de cinq divisions (Affaires politiques,²⁷⁹ Finances et Communications,²⁸⁰ Affaires

²⁷⁹ Cf. dodis.ch/R11.

²⁸⁰ Cf. dodis.ch/R526.

administratives,²⁸¹ Organisations internationales²⁸² ainsi que Presse et information²⁸³) qui lui sont subordonnées,²⁸⁴ Max Petitpierre entreprend de restructurer le service extérieur en réduisant ses effectifs devenus pléthoriques. Parallèlement, il lance une série de réformes ou de mesures portant entre autres sur le statut, la formation, l'avancement et le recrutement des diplomates. Ces questions font l'objet de vifs débats durant la conférence au fil des ans car les Ministres de Suisse présents dans la salle refusent de voir leurs conditions de travail se détériorer et la Centrale s'ingérer dans leurs affaires. Il leur faudra cependant attendre le milieu des années cinquante pour entrevoir une sensible amélioration avec des salaires qui augmentent et des effectifs plus importants.

Le présent chapitre souhaite restituer les principales discussions portant sur la restructuration et les diverses réformes du service extérieur helvétique entre 1945 et 1951 afin d'en faire ressortir les enjeux les plus significatifs. Les protagonistes de ce débat – nous le verrons – sont pour la plupart les mêmes que lors du précédent chapitre dans la mesure où il revient également au Chef de la Division des affaires administratives de présenter les principales réformes à l'étude au sein du DPF. Les exposés de Paul Clottu et celui de Pascal Frochaux²⁸⁵ présentés à la Conférence des Ministres de 1955 et 1956 nous permettront ensuite de prolonger la réflexion sur le fonctionnement et le développement interne du service extérieur jusqu'au milieu des années cinquante.²⁸⁶

DIMINUTION DU PERSONNEL ET RESTRICTIONS BUDGÉTAIRES

Le jeudi 7 septembre 1950 en début d'après-midi, Julien Rossat ouvre la Conférence des Ministres en rappelant à l'assemblée les objectifs fixés par l'arrêté fédéral du 27 mars de la même année: le DPF doit réduire ses effectifs à 1300 unités jusqu'au 31 décembre. À l'heure où il s'exprime, le Département compte encore 1460 unités selon ses calculs. Le Chef de la Division des affaires administratives reste confiant même si l'objectif n'est pas totalement réalisable selon lui. Tablant sur une réduction de 1460 à 1425 unités en décembre – il ne précise pas de quelle manière – il affirme que 25 unités supplémentaires travaillant à l'étranger au service de l'AVS pourront elles aussi être supprimées. En introduisant dès le premier janvier un nouveau système de rubrique comptable, il estime en outre qu'«une cinquantaine d'unités, au bas mot, disparaîtront de l'effectif».²⁸⁷ Julien

²⁸¹ Cf. dodis.ch/R442.

²⁸² Cf. dodis.ch/R443.

²⁸³ Cf. dodis.ch/R354.

²⁸⁴ Cf. Procès-verbal du Conseil fédéral No 810 du 25 mars 1945.

²⁸⁵ Cf. dodis.ch/P5382.

²⁸⁶ Cette chronologie quelque peu fragmentée est légitimée moins par un événement majeur que par la présence de sources qui dès 1951 font défaut et cela jusqu'en 1956.

²⁸⁷ Procès-verbal de la Conférence des Ministres du 7 septembre 1950, dodis.ch/32099, 4.

Rossat précise que les personnes concernées sont des auxiliaires comme des huis-siers, des garçons de course ou des chauffeurs et qu'il ne s'agit cette fois pas de licenciements, mais d'un jeu d'écritures permettant selon ses propres termes d'«excl[ure] l'inscription sur les rôles officiels du personnel servant à l'établissement des statistiques relatives à l'effectif».²⁸⁸

On ne sait pas si le procédé est honnête, du moins permet-il de se rendre compte de la volonté exprimée à la Centrale de mettre tout en œuvre pour réduire les effectifs du DPF en 1950. Cet objectif s'inscrit d'ailleurs dans la durée comme en témoigne le tableau suivant présenté par le Conseiller de légation à l'occasion de la Conférence des Ministres:²⁸⁹

Date-témoin	CENTRALE*		ÉTRANGER**		TOTAL	
	effectif	coef. d'augm.	effectif	coef. d'augm.	effectif	coef. d'augm.
31.7.39	80	-	523	-	603	-
31.12.46	529	6.61	1'388	2.65	1917	3.18
31.12.47	482	6.02	1'292	2.47	1774	2.94
31.12.48	414	5.18	1'179	2.25	1593	2.64
31.12.49	397	4.96	1'127	2.15	1'524	2.53
31.7.50	377	4.71	1'083	2.07	1'460	2.42
31.12.50 (prév.)	370	4.63	1'055	2.02	1'425	2.36

* *Sans la Représentation des intérêts étrangers ou celle des intérêts allemands, dont le personnel émerge pas à notre budget*

** *Sans les envoyés extraordinaires.*

De ces chiffres, nous pouvons extraire un certain nombre d'informations. Premièrement, nous observons une très nette augmentation des effectifs au sein du DPF (à Berne et dans ses missions diplomatiques à l'étranger) entre la période qui précède la guerre et celle qui lui succède. Deuxièmement, nous remarquons que des efforts ont été réalisés pour réduire ces effectifs à partir de 1947 au plus tard avec des diminutions constantes mais toujours moins importantes au fil des ans (dès lors qu'il devient difficile de trouver où licencier). Troisièmement, si Julien Rossat souligne les données chiffrées au 31 décembre 1946 – c'est-à-dire au moment où le DPF atteint sa taille maximale – il insiste sur l'importance du recensement du 31 juillet 1939 comme point de comparaison pour l'ensemble des données de ce tableau. Le Chef des Affaires administratives explique ainsi à son auditoire que le «coefficient d'augmentation» indiqué chaque année est calculé en fonction des dernières statistiques d'avant-guerre.

²⁸⁸ Ibid.

²⁸⁹ Ibid., 3.

En ce qui concerne sa finalité, ce tableau permet surtout à Julien Rossat d'exprimer les résultats obtenus par le DPF en 1950. Le département compte désormais près de 453 unités de moins, soit une diminution de 23,6% par rapport à son effectif maximum en 1946, remarque le Conseiller de légation.²⁹⁰ Ces chiffres sont impressionnants. Comment en est-on arrivé là? Comment se peut-il que la politique du DPF à partir de 1947 ait consisté à réduire drastiquement ses effectifs alors même qu'en 1945 le Parlement évoquait la nécessité d'étendre le réseau diplomatique de la Suisse?

Pour comprendre cette restructuration du service extérieur que Julien Rossat n'a plus besoin d'expliquer aux Chefs de poste en 1950, il convient de revenir aux Conférences des Ministres des années précédentes, en particulier à celles de 1948 et de 1949 lors desquelles le thème des réductions du personnel a été largement débattu. Un sujet qui touche particulièrement les représentants du service extérieur helvétique dans la mesure où ces réductions ne concernent pas seulement la Centrale à Berne mais aussi les missions diplomatiques suisses à l'étranger.

LE CONTRE-PIED DE L'ARRÊTÉ FÉDÉRAL DU 5 OCTOBRE 1945

Lors de la première séance de la Conférence des Ministres de 1948, présidée par le Conseiller fédéral Max Petitpierre, Julien Rossat prend la parole en tant que deuxième orateur de l'après-midi. À cette occasion, il aborde entre autres les questions de sécurité des légations et de réduction du personnel. Sur ce second point, il insiste sur la situation pour le moins paradoxale dans laquelle s'est trouvé le DPF au lendemain de la guerre. Il rappelle – à juste titre – que l'arrêté fédéral du 5 octobre 1945 prévoyait l'extension du réseau diplomatique.²⁹¹ Nous avons déjà évoqué les raisons de cette politique qui devait permettre à la Suisse de sortir de l'isolement. À partir de 1947 pourtant, le DPF se voyait contraint de faire marche arrière comme l'explique le Chef des Affaires administratives:

«Puis, les circonstances se modifièrent. La conception des devoirs incombant à notre service diplomatique et consulaire se rétrécit quelque peu car les événements ne furent pas tout à fait ce que l'on avait pu prévoir. Notre position d'État neutre, face aux blocs politiques en formation, notre désir de ne pas nous engager dans des chemins inconnus, l'état de nos finances aussi nous imposèrent une politique de restrictions. Vinrent alors les compressions budgétaires, réclamées par ceux-là même qui, quelques mois auparavant, avaient demandé l'extension de nos services.»²⁹²

Sur ce dernier point, remarquons que ce changement d'attitude du Parlement a créé une certaine rancœur qui restera tenace au sein du Département politique.

²⁹⁰ Julien Rossat se trompe légèrement dans son calcul puisque 1917 moins 1460 égale 457.

²⁹¹ Arrêté fédéral concernant la création des légations du 5 octobre 1945. Feuille fédérale du 11 octobre 1945, 151–152.

²⁹² Procès-verbal de la Conférence des Ministres du 9 septembre 1948, dodis.ch/4346, 13.

Evoquant ce revirement lors de la conférence de 1949, Max Petitpierre rappellera qu'au lendemain de la guerre «nous avons été encouragés par les Chambres elles-mêmes à développer fortement nos services extérieurs (création de nouvelles légations, envoi d'attachés spéciaux). L'année suivante, le Parlement a changé d'avis et nous sommes maintenant pressés de réduire notre appareil diplomatique».²⁹³

Poursuivant ce petit historique, Julien Rossat évoque les efforts fournis par le DPF pour réduire ses effectifs à partir de 1947. «La démobilisation fut poussée»²⁹⁴ précise-t-il, mais pas suffisante pour autant dans la mesure où «les engagements pris par le DPF ne sont cependant pas tenus»²⁹⁵ fait-il remarquer aux Chefs de mission. Anticipant les critiques de l'assistance, il affirme être bien conscient que le travail a augmenté au sein des légations depuis la guerre mais juge tout de même «difficile de justifier encore la présence d'un nombre de collaborateurs trois fois plus élevé qu'en 1938».²⁹⁶ Cette remarque annonce une partie plus délicate à traiter pour Julien Rossat qui touche au but même de son exposé. Il lui faut expliquer aux diplomates qui l'écoutent que les diminutions de personnel vont se poursuivre et qu'il a besoin de leur aide pour y parvenir:

«[Nous sommes] d'avis qu'il est possible, dans bien des postes encore, d'obtenir des réductions de personnel, si minimes soient-elles, en simplifiant les méthodes ou en procédant à une réorganisation des services dans le sens d'une rationalisation plus poussée, ou même en renonçant aux tâches qui sortiraient du cadre normal.»²⁹⁷

Le Chef des Affaires administratives reste assez vague sur les moyens devant permettre de réduire le nombre de collaborateurs mais ne laisse par contre aucune ambiguïté sur la contribution que doivent fournir les Chefs de poste dans cette affaire. L'utilisation du «nous» dont Julien Rossat est coutumier, laisse par ailleurs penser que Max Petitpierre partage les vues du Conseiller de légation en la matière.

Julien Rossat ajoute à l'intention des Chefs de poste qu'«à l'effet d'accélérer ce travail [de réduction du personnel]»,²⁹⁸ le DPF a nommé un expert en la personne d'Arnold Muggli²⁹⁹ qui va procéder à une étude du département puis se rendre dans les différentes missions diplomatiques. Le choix de ce collaborateur n'est pas anodin puisque celui-ci avait officié en tant qu'expert économique à l'Office de guerre pour l'alimentation entre 1939 et 1948. Même s'ils n'en parlent pas ouvertement durant la discussion, on peut supposer que les Chefs de mission n'ont pas apprécié d'apprendre qu'un spécialiste du rationnement allait leur rendre visite au sein de la Légation qu'ils dirigent. Alors qu'en matière de sécurité des postes, nous avons vu que les Chefs de mission bénéficiaient d'une certaine liberté d'action, on

²⁹³ Procès-verbal de la Conférence des Ministres du 9 septembre 1949, dodis.ch/32324, 93.

²⁹⁴ Procès-verbal de la Conférence des Ministres du 9 septembre 1948, dodis.ch/4346, 14.

²⁹⁵ Ibid.

²⁹⁶ Ibid.

²⁹⁷ Ibid.

²⁹⁸ Ibid.

²⁹⁹ Cf. dodis.ch/P3504.

remarque qu'en matière de gestion des coûts, la Centrale fait preuve d'une ingénierie bien plus marquée dans leurs affaires.

Il faut préciser que le Département politique a les mains liées en 1948. Le Département fédéral des finances et des douanes et le Parlement exigent qu'il réduise ses dépenses. Le DPF serait d'ailleurs l'objet de pressions constantes de leur part comme en témoigne Julien Rossat:

«Les différents services du Département fédéral des Finances, de même que les Commissions compétentes des Chambres fédérales, insistent à chaque occasion auprès du Département Politique pour que ce dernier réduise ses dépenses. Il est donc indispensable que nous nous efforcions d'y arriver.»³⁰⁰

On prend dès lors conscience que les diminutions de personnel qui viennent frapper le corps diplomatique suisse s'inscrivent dans un contexte d'épargne qui touche l'ensemble du DPF. Pour répondre aux attentes des milieux politiques en matière de rigueur budgétaire, Max Petitpierre et ses Chefs de service doivent adopter des mesures pour le moins impopulaires. Celles-ci comprennent des réductions d'effectifs et des économies.

La Centrale s'adresse alors aux Chefs de poste pour l'aider à réduire ses coûts. Cela passe surtout par une diminution de personnel travaillant dans les légations mais pas uniquement. Julien Rossat souhaite aussi que les diplomates réunis à Berne veillent à réduire les frais qui touchent à l'organisation et aux méthodes de travail des Consuls. Ceux-ci, insiste-t-il, «relèvent de leur autorité».³⁰¹ La rigueur budgétaire est finalement poussée à certaines extrémités, notamment en matière de communication. «Nous pensons spécialement à la facilité avec laquelle certains postes recourent au télégraphe ou au téléphone»³⁰² précise ainsi l'orateur aux Ministres de Suisse en guise de *pensum*.

Ces diverses directives vont forcément faire réagir les représentants du corps diplomatique une fois l'exposé de Julien Rossat terminé. Le Ministre Henri de Torrenté³⁰³ est le premier à prendre la parole. Ce Valaisan a quitté quelques mois auparavant la Légation de Suisse en Chine pour succéder à Paul Ruegger³⁰⁴ à Londres, lequel vient de prendre la présidence du CICR. «Je comprends la recommandation qu'on nous fait de réduire notre personnel; mais il faudrait d'abord que le travail diminue»³⁰⁵ fait-il remarquer. Il regrette par ailleurs que les stagiaires employés dans les légations soient compris dans les effectifs, «ceux-ci ne devraient pas compter au nombre du personnel régulier»³⁰⁶ affirme-t-il. Puis, il insiste sur l'une des raisons de l'augmentation des collaborateurs: «Depuis la période d'avant-guerre, de

³⁰⁰ Procès-verbal de la Conférence des Ministres du 9 septembre 1948, dodis.ch/4346, 15.

³⁰¹ Ibid.

³⁰² Ibid.

³⁰³ Cf. dodis.ch/P82.

³⁰⁴ Cf. dodis.ch/P88.

³⁰⁵ Procès-verbal de la Conférence des Ministres du 9 septembre 1948, dodis.ch/4346, 22.

³⁰⁶ Ibid.

nouveaux services ont été créés (attachés militaires, sociaux, de presse). À Londres, par exemple, 10 personnes sont employées par ces nouveaux services». ³⁰⁷ Cette remarque a son importance puisqu'elle a le mérite de mettre en relief l'une des raisons de l'augmentation des effectifs du corps diplomatique à laquelle Julien Rossat n'a pas fait allusion. ³⁰⁸ Si le service extérieur est plus important à la fin du second conflit mondial, cela ne s'explique pas seulement par l'extension du réseau diplomatique mais aussi par la diversification des tâches au sein des missions. Pour Henri Torrenté, il conviendrait donc de renseigner le public par voie de presse que «nos Légations sont surchargées de travail et l'engager à ne s'adresser à nos Missions diplomatiques que pour des affaires qui sont véritablement de leur compétence normale». ³⁰⁹

Pour sa part, le Ministre Etienne Lardy (à Bruxelles) préfère revenir sur l'une des recommandations de Julien Rossat qui, rappelons-le, souhaitait justement que les légations ne s'occupent plus de «tâches qui sortiraient du cadre normal». Visiblement heureux d'entendre ce message – le seul qui va dans le sens d'une diminution de travail – Etienne Lardy demande tout de même des précisions dans le souhait d'harmoniser l'attitude des Légations en la matière: «Devrions-nous nous résoudre à refuser nos services chaque fois que quelque autre organisation pourrait le rendre? Devrions-nous établir des notes de frais?» ³¹⁰ Dans la même veine, quoique plus nuancé, le Ministre Eduard Zellweger (à Belgrade) s'oppose à ce que les Suisses de l'étranger recourent sans cesse et pour n'importe quel souci aux représentations diplomatiques – «Ich bin gegen die Tendenz, die Gesandtschaften und Konsulate als Institutionen aufzufassen, die alles und jedes für die Schweizer im Auslande zu tun haben» ³¹¹ – mais remarque que ce principe n'est pas totalement applicable dans la réalité. Le Ministre rappelle que la Suisse, par l'intermédiaire de ses représentations à l'étranger, a depuis toujours («schon von jeher») ³¹² plus soutenu ses expatriés que les autres pays. Ainsi, si certaines tâches soumises à la légation par des Suisses de l'étranger ne la concernent pas directement, il lui est souvent difficile de les refuser selon lui.

Prenant à son tour la parole, le Ministre René de Weck (à Rome) qui décédera à peine un an et demi plus tard, fait part, tout comme Henri de Torrenté, de son mécontentement. Mélangeant les sujets – Julien Rossat avait aussi parlé de sécurité des postes dans son exposé – il affirme: «Vous nous demandez, d'une part, d'assurer la surveillance de nos coffres et d'autre part, de réduire notre personnel: ces

307 Ibid.

308 Sur la question des attachés sociaux nous renvoyons le lecteur à l'ouvrage d'Ursula Akmann-Bodenmann: *Die schweizerischen Sozialattachés. Ein Beitrag zur Geschichte des diplomatischen Dienstes nach dem Zweiten Weltkrieg*, Zürich 1992.

309 Procès-verbal de la Conférence des Ministres du 9 septembre 1948, dodis.ch/4346, 22.

310 Ibid., 23.

311 Ibid.

312 Ibid.

deux exigences me paraissent incompatibles».³¹³ En l'occurrence, le Ministre fait preuve, nous semble-t-il, d'un peu de mauvaise foi. Julien Rossat avait simplement insisté sur la nécessité de ne pas faire confiance aux coffres-forts et avait demandé à ce que les papiers sensibles de la Légation soient séparés. Cette remarque de René de Weck a du moins le mérite de souligner l'agacement d'un certain nombre de Chefs de poste vis-à-vis des réductions de personnel.

En dernier lieu, le Ministre Victor Nef³¹⁴ (à Ottawa) rappelle à ses collègues la satisfaction que l'on ressent lorsque la Légation peut rendre des services. Tout comme Eduard Zellweger, il se réfère lui aussi à la tradition de la Suisse d'aider ses expatriés et estime dès lors qu'il aurait de la peine à ne plus leur accorder son aide:

«Ich würde ausserordentlich zögern, den Schweizern im Ausland und den schweizerischen Handelskreisen sagen zu müssen, dass wir unsere Tätigkeit inskünftig einschränken müssen.»³¹⁵

Ainsi, avant l'intervention de Max Petitpierre qui s'apprête à répondre aux Ministres, la question des réductions des effectifs suscite diverses réactions auprès des représentants du corps diplomatique suisse.

Si seulement cinq des seize Chefs de poste présents ce jour-là à Berne évoquent directement la question des mesures d'économie qui frappent le service extérieur helvétique, on ne se trompe certainement pas en affirmant qu'aucun ministre ne se réjouit d'avoir à assumer une charge de travail identique avec moins de collaborateurs. Certains Ministres haussent le ton durant la discussion tandis que d'autres débattent de la possibilité de réduire le nombre de prestations offertes par la Légation. Apportant pour sa part son soutien au projet d'Henri de Torrenté en affirmant que «nous devrions vis-à-vis du public, préciser la tâche de nos Missions diplomatiques»,³¹⁶ Max Petitpierre préfère par contre ne revenir ni sur la réduction des effectifs ni sur la surcharge de travail qu'elle pourrait engendrer pour les diplomates suisses. Le Chef du DPF est plus intéressé à livrer sa position en matière de prestations des légations:

«Ce serait une erreur de cesser d'assurer la défense des intérêts de nos concitoyens à l'étranger comme nous le fimes jusqu'à présent. Il nous faut continuer à rendre service aux Suisses de l'étranger, tout en refusant de s'occuper de questions qui, de toute évidence, ne sont pas de la compétence d'une Légation ou d'un Consulat. Les Légations, notamment, ne sont pas des agences de voyages; quant aux affaires litigieuses, elles devraient, sauf exception, être traitées par des avocats. Certes, une certaine souplesse est nécessaire dans l'appréciation des compétences de nos Missions et dans chaque cas, il y a lieu de tenir compte des circonstances spéciales à chaque poste.»³¹⁷

³¹³ Ibid., 24.

³¹⁴ Cf. dodis.ch/P751.

³¹⁵ Procès-verbal de la Conférence des Ministres du 9 septembre 1948, dodis.ch/4346, 25.

³¹⁶ Ibid., 26.

³¹⁷ Ibid.

La diminution des effectifs n'autorise donc pas les Légations à réduire la qualité de leurs prestations pour les Suisses établis à l'étranger. Par contre, les représentations diplomatiques doivent respecter les prérogatives qui sont les leurs tout en sachant faire preuve de «souplesse» au besoin, estime Max Petitpierre.

MAX IKLÉ ET LA POLITIQUE D'ÉPARGNE DANS LE SERVICE DIPLOMATIQUE

Une année plus tard, les efforts consentis par le Département politique pour réduire ses effectifs sont jugés encore insuffisants. Le Président de la Confédération Ernst Nobs³¹⁸ lui-même souhaite alors profiter de la venue à Berne des représentants du corps diplomatique pour les sensibiliser à la politique d'épargne menée par le Conseil fédéral. Il charge ainsi Max Iklé, Directeur de l'Administration fédérale des finances, de présenter un exposé à l'occasion de la Conférence des Ministres du 9 septembre 1949.

Celui-ci fait preuve d'un certain talent lors de cet exercice: Il déclame tout d'abord quelques vers bien choisis d'un poème d'Ulrich Dürrenmatt³¹⁹ sur la difficulté de réaliser des économies avant de rassurer les diplomates sur les intentions du Département fédéral des finances et des douanes (DFFD) les concernant.³²⁰ De fait, il admet que pour représenter efficacement la Suisse à l'étranger il faut être prêt à y mettre le prix et qu'un diplomate sans le sou ne sert pas bien son pays.

Puis, le Directeur de l'Administration fédérale des finances qui semble avoir ouvert ses livres d'histoire pour l'occasion, change de registre. Il rappelle à l'assemblée que les succès diplomatiques ne dépendent pas forcément de l'argent. Pour étayer son propos, il s'appuie sur les exemples de Johan Rudolf Wettstein³²¹ (1594–1666) et de Charles Pictet de Rochemont³²² (1755–1824). À l'aide de nombreuses anecdotes, il évoque longuement leurs parcours et les succès que les deux diplomates ont obtenus en faveur de la Suisse et ce malgré des indemnités souvent bien insuffisantes.

Ce constat autorise en quelque sorte Max Iklé à aborder (enfin) le thème des économies. Après avoir montré de l'estime pour l'activité des diplomates et flatté leur ego, il entreprend de justifier les économies réclamées par le DFFD. Dans un souci de comparaison, il rappelle tout d'abord aux Chefs de poste que les frais du service extérieur d'un petit État de 4 millions d'habitants comme la Suisse sont les mêmes que pour les grandes puissances. Il leur remémore aussi que «durch eine

318 Cf. dodis.ch/P19.

319 Ulrich Dürrenmatt (1849–1908) fut notamment conseiller national entre 1902 et 1908 et fit paraître plusieurs recueils de poèmes politiques. Peter Stettler, «Ulrich Dürrenmatt», in: Dictionnaire historique de la Suisse (DHS), <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/f/F4473.php>.

320 Procès-verbal de la Conférence des Ministres du 9 septembre 1949, dodis.ch/32324, 72.

321 Cf. dodis.ch/P43221.

322 Cf. dodis.ch/P22653.

verfehlte Finanzpolitik»³²³ certains États se trouvent à l'heure où il parle dans une situation difficile.³²⁴ D'où sa conclusion: «Sparsamkeit im öffentlichen Haushalt ist deshalb nicht eine altväterische Tugend, sondern ein Gebot staatspolitischer und ökonomischer Vernunft».³²⁵

Surtout – et cela a une importance primordiale pour la compréhension des mesures d'épargne qui frappent le DPF et par conséquent le service extérieur helvétique – Max Iklé évoque le contexte particulièrement tendu dans lequel la réforme des finances est engagée en 1949. Il mentionne l'incapacité des Chambres à trouver un accord en ce qui concerne la façon dont la Confédération doit trouver les moyens financiers nécessaires à son fonctionnement et il évoque les divisions au sein même du Parlement et de l'opinion publique au sujet des dépenses de l'État:

«Diametral stehen sich heute die Meinungen der Föderalisten und der Anhänger eines zentralen Sozialstaates gegenüber. Die Steuermüdigkeit ist gross und ein weit verbreitetes Malaise gegenüber der Verwaltung, der man mangelnden Sparsinn zum Vorwurf macht, unverkennbar.»³²⁶

Ce malaise à l'égard des dépenses de l'État est pris très au sérieux par le Directeur de l'Administration fédérale des finances qui insiste sur le désaveu de certains projets acceptés par le Parlement mais combattus par voie de référendum par le peuple.

Il signale notamment la guerre menée à l'encontre de la prochaine «Loi sur les fonctionnaires»: «Der Kampf gegen das Beamtengesetz wird bezeichnenderweise unter der Parole geführt: erst weniger Beamte und dann bessere Bezahlung».³²⁷ Ce constat, estime Max Iklé, impose au Gouvernement d'anticiper les résultats de la votation à venir en réduisant lui-même les effectifs de l'Administration fédérale afin de regagner la confiance de la population:

«Besser wäre es allerdings, wenn die Verwaltung von sich aus erkennen würde, welche Stunde geschlagen hat und wenn sie den Abbau des Personalbestandes und der Ausgaben einleiten würde, bevor der Souverän selbst zum Rechten sieht. Gelingt uns dieser Abbau nicht, so können wir nur mit grösster Sorge den bevorstehenden Urnengängen entgegensehen. [...] Es geht heute nicht nur darum, einige Millionen einzusparen, sondern darum, ob es gelingt, das Vertrauen des Souveräns zurückzugewinnen und die Kluft zwischen Volk und Verwaltung, die heute zweifellos besteht, wieder zu überbrücken.»³²⁸

Ce seraient donc les tribulations de la politique intérieure suisse marquée en 1949 par la lutte contre le nombre élevé de fonctionnaires et pour de meilleurs salaires

³²³ Procès-verbal de la Conférence des Ministres du 9 septembre 1949, dodis.ch/32324, 75.

³²⁴ Max Iklé pense certainement à la situation de l'Angleterre, même s'il ne la nomme pas directement.

³²⁵ Procès-verbal de la Conférence des Ministres du 9 septembre 1949, dodis.ch/32324, 75.

³²⁶ Ibid.

³²⁷ Ibid., 76.

³²⁸ Ibid.

qui expliqueraient les pressions supplémentaires exercées sur le DPF et le service extérieur helvétique. Le Conseil fédéral et le Département des finances souhaitent visiblement que le nouveau statut des fonctionnaires fédéraux survive au référendum (qui a abouti le 5 octobre) en demandant eux-mêmes une réduction des effectifs au sein de l'administration fédérale avant la votation du 11 décembre 1949.³²⁹ Notons tout de même que les réductions d'effectifs ont débuté avant que le référendum aboutisse et qu'elles se poursuivront après que la votation populaire ait validé la loi fédérale du 24 juin 1949.

D'une manière ingénieuse dira-t-on, Max Iklé construit donc son exposé de manière à rassurer les diplomates dans un premier temps avant de les inviter à rejoindre le gouvernement dans ses réformes qui, selon lui, visent à satisfaire les attentes de la population suisse. Le Directeur de l'Administration fédérale des Finances en appelle même à un certain idéal démocratique: «Kein guter Demokrat kann sich in dieser ernsten Situation der Einsicht verschliessen, dass das Sparen nicht nur ein Lippenbekenntnis sein darf».³³⁰ Cette formulation reporte en fait la responsabilité des licenciements à venir au sein de l'administration fédérale sur le citoyen dont on souhaite respecter la volonté et non sur une éventuelle mauvaise gestion de la part du Gouvernement. De la sorte, Max Iklé paraît – nous semble-t-il – vouloir préserver la conscience des Chefs de poste qui rechigneraient à mettre un collaborateur à la porte.

Alors, après avoir consacré pas moins de la moitié de son exposé à justifier la politique d'épargne réclamée par le DFFD, Max Iklé hausse le ton. Il s'associe à tous ceux qui jugent le nombre de fonctionnaires de l'administration fédérale trop important: «Niemand versteht es – auch der Sprechende nicht – weshalb der Bund zur Erfüllung seiner Aufgaben heute noch beinahe 22'000 Funktionäre benötigt, während er vor dem Krieg mit 10'000 ausgekommen ist».³³¹ Il s'offusque contre l'accroissement significatif des dépenses qui découle de l'augmentation des effectifs: «Niemand wird im Ernst behaupten wollen, dass der Bund heute doppelt so viele Aufgaben zu bewältigen habe als in Krisenjahren der Vorkriegszeit».³³² Surtout,

329 Les votants approuveront finalement le nouveau statut des fonctionnaires fédéraux le 11 décembre 1949 par 546'000 voix contre 441'785. Anne-Françoise Praz précise que les revendications de l'Alliance des sociétés féminines suisses n'auront notamment pas été reconnues, elle qui souhaitait une suppression du licenciement d'une fonctionnaire en cas de mariage et une rétribution du travail indépendamment du sexe. Cf. Anne-Françoise Praz: *Du Réduit à l'ouverture. La Suisse de 1940 à 1949*, Lausanne 1995, 280. NB: Pour de plus amples informations sur le contenu de cette loi qui modifie les droits des travailleurs, le lecteur pourra consulter la «Loi fédérale modifiant la loi du 30 juin 1927 sur le statut des fonctionnaires (du 24 juin 1949)» dans la Feuille fédérale du 30 juin 1949 digitalisée par les Archives Fédérales Suisses (1310–1322) ou l'ouvrage de Hans Werder: *Die Bedeutung der Volksinitiative in der Nachkriegszeit*, Bern 1978.

330 Procès-verbal de la Conférence des Ministres du 9 septembre 1949, dodis.ch/32324, 76.

331 Ibid.

332 Ibid.

il affirme que le DPF n'est pas exempt de tout reproche. Il en veut pour preuve le renforcement des effectifs au sein du Département politique depuis 1938 et l'augmentation des coûts générée par ceux-ci: «Entsprechend sind auch die Kosten von rund 9 Millionen Franken auf 30 Millionen angestiegen».³³³

Max Iklé relève ensuite d'autres problèmes liés à l'augmentation du personnel au sein du DPF. Il cite premièrement la question de l'avancement. Il juge difficile de promouvoir dans les années à venir les jeunes collaborateurs devenus beaucoup trop nombreux au risque de ne plus savoir comment occuper les cadres. Deuxièmement, il critique violemment l'avènement de la bureaucratie. Il remarque – à juste titre d'ailleurs – que les augmentations d'effectifs ont été beaucoup plus importantes à la Centrale du DPF (ils ont quintuplé depuis 1938!) que dans le service extérieur. Il donne la comparaison suivante: «Entfielen vor dem Krieg auf einen Beamten des Innendienstes 6,4 Beamte des Aussendienstes, so sind es heute nur noch 2,8».³³⁴ Il craint en outre qu'un certain nombre de ces fonctionnaires à Berne soient sous-employés et nuisent à l'activité de leurs collègues dont le travail est véritablement utile. Préférant la qualité à la quantité, il porte alors un jugement à l'emporte-pièce: «Ein guter Beamter leistet in der Regel mehr als zwei mittelmässige».³³⁵ Tous les arguments semblent décidément bons pour légitimer les licenciements.

Durcissant encore plus le ton, Max Iklé annonce que pour valoriser les bons fonctionnaires – dont font bien évidemment partie les Chefs de poste à qui il a laissé entendre que l'on ne toucherait pas aux salaires –, la Confédération et le service diplomatique ne doivent pas devenir la «soupe populaire» des incapables:

«Wollen wir aber unsere fähigen Beamten und Diplomaten gut und sogar besser stellen, ohne den Rahmen des Budgets zu sprengen, so muss jeder an seinem Platz dafür sorgen, dass der unnötige Ballast über Bord geworfen wird. Der Bund und der diplomatische Dienst dürfen nicht zur Versorgungsanstalt für Leute werden, die sonst nicht zu gebrauchen sind.»³³⁶

Presque insidieusement donc, le Directeur de l'Administration fédérale des Finances espère obtenir l'appui des Ministres de Suisse dans sa lutte contre tous ceux qu'il juge être de mauvais fonctionnaires et dont il souhaite que l'État puisse se séparer.

Finalement, Max Iklé recentre son propos sur le service extérieur lui-même. Il pointe du doigt certaines inégalités troublantes parmi les missions diplomatiques. Il fait remarquer que certains postes profitent d'un nombre de collaborateurs élevé alors que les pays dans lesquels ils résident comptent moins d'expatriés suisses et que les intérêts de la Confédération y sont moins importants que dans d'autres pays où le personnel de légation est moins nombreux. Pour illustrer son propos, le

³³³ Ibid., 77.

³³⁴ Ibid., 78.

³³⁵ Ibid.

³³⁶ Ibid.

Directeur de l'Administration fédérale des Finances donne l'exemple de l'Australie et d'un État des Balkans:

«Ein Beispiel: In Australien mit einer Schweizerkolonie von über 3000 Köpfen und einem Aussenhandel im Verkehr mit der Schweiz von über 60 Millionen unterhalten wir eine Gesandtschaft mit insgesamt 6 Funktionären. Das ist zweifellos nicht zu viel. In einem kleinen Balkanstaat [il ne cite pas lequel] dagegen mit 56 Auslandschweizern und einem Aussenhandel von 9 Millionen sind mehr als doppelt so viel Funktionäre tätig.»³³⁷

On l'aura compris, Max Iklé souhaite que le nombre d'agents travaillant dans une mission diplomatique soit corrélé avec les intérêts économiques de la Suisse dans le pays concerné. S'il ne donne pas d'autres exemples analogues, l'orateur avertit du moins son auditoire que les travaux de l'expert chargé de sonder le DPF sont sur le point d'aboutir.³³⁸ Ceux-ci devront permettre de voir où des économies pourront encore être réalisées, indique-t-il.

On touche ici au but même de l'exposé de Max Iklé. Ce dernier demande aux Chefs de poste de bien vouloir tenir compte des suggestions d'épargne qui leur seront proposées par cet expert et de les mettre en œuvre dans la Légation qu'ils dirigent:

«Das Politische Departement hat seine Verwaltung kürzlich durch einen besonders befähigten Organisator und Verwaltungsfachmann durchleuchten lassen. Das Gutachten wird demnächst fertiggestellt sein und sicherlich interessante Hinweise bringen. Ich wäre Ihnen zu Dank verpflichtet, wenn Sie die darin enthaltenen Anregungen einer wohlwollenden Prüfung unterziehen und, soweit es in Ihrer Kompetenz liegt, in die Tat umsetzen wollten.»³³⁹

Le Directeur de l'Administration des Finances profite en outre de l'occasion pour inviter les ministres à ne pas se contenter de ces mesures et de lui faire part de leurs éventuelles suggestions en matière d'épargne.

Il émet aussi le vœu que ceux-ci inculquent à leurs subalternes non seulement la philosophie du travail mais aussi celle des économies: «Erziehen Sie Ihre jungen Mitarbeiter zur intensiven Arbeit, zur Einfachheit und zur Sparsamkeit».³⁴⁰ Tout comme Julien Rossat l'année précédente, il critique la facilité avec laquelle les agents diplomatiques utilisent le téléphone et le télégramme au lieu d'envoyer une simple lettre et fait remarquer – sans donner de chiffres pour autant – que les coûts générés par cette pratique sont très importants. D'ailleurs, Max Iklé semble s'être fait une très mauvaise opinion de certains diplomates qui manqueraient, selon lui, à la fois d'ambition et de professionnalisme:

«Wir stellen immer wieder fest, dass sich Elemente zum diplomatischen Dienst melden, die glauben, hier ein Tätigkeitsgebiet zu finden, wo man ohne allzu grosse Anstrengung

³³⁷ Ibid., 78 s.

³³⁸ Bien que son nom ne soit pas mentionné, on peut supposer qu'il s'agisse d'Arnold Muggli dont nous avons déjà parlé.

³³⁹ Procès-verbal de la Conférence des Ministres du 9 septembre 1949, dodis.ch/32324, 79.

³⁴⁰ Ibid.

Karriere machen könne. Das sind dann meist Leute, die mit grosser Gebärde auf Kosten der Eidgenossenschaft Spesen machen und glauben, dass im diplomatischen Dienst Geld keine Rolle spielen dürfe.»³⁴¹

Ce n'est ni plus ni moins que la question du recrutement du personnel diplomatique – dont nous aurons l'occasion de reparler – qui est ici remis en cause.

C'est sur ces considérations que Max Iklé termine sa présentation non sans avoir au préalable rappelé l'importance des mesures d'épargne pour le bien-être du pays qui doit, selon lui, réaffirmer sa politique monétaire à l'heure du plan Marshall et des accords financiers internationaux. De cette intervention, on retiendra surtout une certaine instrumentalisation de la Conférence des Ministres. Le Conseil fédéral et en particulier le Président de la Confédération Ernst Nobs, alors Chef du Département Fédéral des Finances et des Douanes, profite de la venue des représentants du corps diplomatique à Berne pour solliciter leur coopération dans les réformes engagées par le Gouvernement en faveur d'une réduction des effectifs.

La discussion qui suit cet exposé va durer vingt minutes exactement. Un laps de temps assez court durant lequel les ministres n'auront au final que très peu la possibilité de s'exprimer. Il faut préciser que l'après-midi touche gentiment à sa fin et que les exposés et les discussions se sont enchaînés depuis 08h30 le matin. De plus, la première intervention de Max Petitpierre a certainement dû refréner les velléités de certains Chefs de Mission à l'égard des propos tenus par Max Iklé. Le Chef du DPF affirme ainsi que «tous les efforts doivent être tentés pour réduire les dépenses de nos postes à l'étranger et je suis convaincu que chaque Chef de mission est conscient de sa responsabilité».³⁴² Et lorsque le Ministre Edouard Feer³⁴³ (à Buenos Aires) demande à Max Iklé de bien vouloir lui indiquer les budgets consacrés aux services extérieurs des autres États de taille comparable à la Suisse, c'est Max Petitpierre lui-même qui lui répond:

«Il y a deux ans, j'ai fait prendre des renseignements sur les budgets des ministères des affaires étrangères des pays comparables au nôtre. Des augmentations très sensibles peuvent être constatées dans beaucoup d'entre eux, mais nulle part l'augmentation n'a été aussi forte que chez nous. La Suède, par exemple, dépense pour son service extérieur environ les deux tiers de ce que nous dépensons. Cependant, la comparaison est difficile à établir étant donné la différence entre l'organisation des services entre les divers pays.»³⁴⁴

Le Chef du DPF s'associe ainsi pleinement aux réformes exigées par le Conseil fédéral et le DFFD et fait savoir aux diplomates qu'il ne sert à rien de s'y opposer.

Cependant, il réfute certaines accusations formulées par le Directeur de l'Administration fédérale des finances à l'encontre de la gestion du DPF – «Je ne suis pas entièrement d'accord avec M. Iklé sur les conclusions qu'il vient de nous

³⁴¹ Ibid.

³⁴² Ibid., 91.

³⁴³ Cf. dodis.ch/P113.

³⁴⁴ Procès-verbal de la Conférence des Ministres du 9 septembre 1949, dodis.ch/32324, 92.

exposer»³⁴⁵ – relevant d’une part la qualité des prestations délivrées par le service extérieur helvétique aux expatriés suisses – «aucun autre pays ne s’occupe autant des colonies et des intérêts privés de ses ressortissants à l’étranger que ne le font les Légations et les Consuls de Suisse»³⁴⁶ – et rapportant d’autre part les conséquences du contre-pied de l’arrêté fédéral du 5 octobre 1945 dont nous avons déjà fait état.

Cette double critique encourage peut-être certains Chefs de Mission à prendre la parole puisque les Ministres Henri de Torrenté (à Londres) tout d’abord puis Etienne Lardy (à Bruxelles) ensuite décident de faire tout de même part de leurs griefs après l’intervention du Chef du DPF. Comme un an auparavant, le premier nommé insiste sur l’augmentation de la charge de travail à la Légation de Londres qu’il explique par «les entraves mises par les États à la libre circulation des personnes, des biens et des moyens de paiement, ainsi que par le monopole du commerce exercé par l’État». ³⁴⁷ Il ajoute que d’autres tâches, notamment l’introduction de l’AVS, sont venues compléter les devoirs de la Légation. ³⁴⁸ Pour sa part, Etienne Lardy revient sur la question du travail des missions diplomatiques après que Julien Rossat eût défendu les efforts déjà réalisés par le DPF pour réduire ses effectifs. Le Chef de poste réaffirme le constat exprimé l’année précédente, à savoir qu’il est toujours possible de diminuer la charge de travail en renvoyant auprès d’un notaire ou d’un avocat un Suisse qui se serait adressé à tort à la Légation mais précise que cela pourrait nuire à son image. Surtout, il témoigne d’un sentiment auquel certains de ses collègues semblent adhérer: le DFFD ne comprendrait pas assez bien le rôle et les besoins des missions diplomatiques. Etienne Lardy formule la requête suivante: «Ne pourrait-on pas orienter le Département fédéral des finances sur les nécessités du développement du service et sur les exigences actuelles?»³⁴⁹

Max Petitpierre le contredit lui assurant que les parlementaires sont suffisamment informés – on en déduit que le DFFD l’est tout autant – et que toutes les réductions de dépenses que ces élus lui proposent lui paraissent justifiées:

«Je procède à cette orientation lors des réunions périodiques de la commission parlementaire des finances et de celle des affaires étrangères. Jusqu’à maintenant, j’ai toujours pu accepter les réductions de dépenses qui m’étaient proposées par elles; j’ajoute que le budget du Département politique est l’un de ceux les moins discutés par les Députés aux Chambres.»³⁵⁰

³⁴⁵ Ibid.

³⁴⁶ Ibid.

³⁴⁷ Ibid., 93.

³⁴⁸ L’assurance-vieillesse et survivants (AVS) est votée le 6 juillet 1947. Cf. Praz: Du Réduit à l’ouverture, 220 s.

³⁴⁹ Procès-verbal de la Conférence des Ministres du 9 septembre 1949, dodis.ch/32324, 94.

³⁵⁰ Ibid.

À l'heure de conclure, le Chef du DPF justifie ainsi encore une fois les restrictions qui frappent le département et le service extérieur helvétique. Il est alors 17h30 et la séance est levée.

LES CONSÉQUENCES DES DIMINUTIONS D'EFFECTIFS POUR LE PERSONNEL DIPLOMATIQUE

La restructuration du service extérieur entreprise à partir de 1947 s'inscrit donc dans un contexte particulier. Alors qu'une partie du Parlement critique les dépenses de l'État et le nombre élevé de fonctionnaires et que la nouvelle loi sur les fonctionnaires doit passer la rampe du référendum, le Gouvernement – et en particulier le DFFD – insiste sur la nécessité de réaliser des économies. La réduction des effectifs et la rationalisation du travail sont alors préconisées et le DPF n'y échappe pas. Malgré les protestations formulées par certains Chefs de mission à l'occasion des Conférences des Ministres de 1948 et de 1949 évoquant une surcharge de travail dans les légations, le Département politique est bien obligé de s'y soumettre.

Les économies se poursuivent en 1950 et même au-delà comme en témoigne Max Petitpierre à la Conférence des Ministres de 1951. Ce jour-là, le Conseiller fédéral neuchâtelois dresse tout d'abord un bilan de cette restructuration aux Chefs de mission:

«L'engagement intensif de personnel dans les années 1944–1946 a posé des problèmes désagréables à résoudre au moment où les effets de la guerre ont commencé à diminuer, c'est-à-dire 2 à 3 ans déjà après les hostilités. Ces circonstances m'ont engagé à faire appel à un expert en la personne de M. Muggli qui a joué un rôle efficace pendant la guerre à la tête des services de rationnement. Nous avons dû procéder à des licenciements, ce qui nous donna beaucoup d'ennui.»³⁵¹

Puis, le Chef du DPF précise que les économies continueront grâce au travail d'Arnold Muggli, bien qu'elles soient difficiles à réaliser:

«Le rapport Muggli contient encore d'autres suggestions, en particulier la rationalisation du travail administratif à Berne et dans nos postes à l'étranger. Ces réformes s'effectuent plus lentement que je l'espérais. J'ai dû me rendre à l'évidence que l'administration n'est jamais pressée et qu'il nous faut sans cesse lutter contre cette force d'inertie qui lui est propre et dont, je tiens à préciser, personne n'est responsable individuellement.»³⁵²

On peut se demander alors quelles ont été les conséquences de ces économies sur l'activité des diplomates dans les années qui suivirent. D'autant plus que les ministres espèrent de meilleurs salaires comme beaucoup de Suisses à cette époque.³⁵³

³⁵¹ Procès-verbal de la Conférence des Ministres du 6 septembre 1951, dodis.ch/32093, 3.

³⁵² Ibid., 4.

³⁵³ Sans vouloir tirer des généralités, nous pouvons citer à titre d'exemple dans le secteur privé, la manifestation des employés de l'Usine Diamond qui eut lieu le 8 juillet 1949 à Nyon. Précisons tout de même qu'en ce qui les concerne, les diplomates suisses ne vont pas dans la rue pour exprimer leurs revendications.

À l'occasion de la Conférence des Ministres de 1950, ils profitent en effet de la réunion pour revendiquer une majoration du montant de leur retraite. Pensant à tort que le Conseil fédéral souhaite la diminuer de 600 CHF, les Chefs de poste s'insurgent contre cette mesure par l'intermédiaire du Ministre Henry Vallotton (à Stockholm). Comparant la retraite maximale des juges fédéraux à celle des ministres (18'500 CHF pour les premiers et 12'600 CHF pour les seconds selon ses calculs), il trouve «injuste pour un ministre, alors qu'il doit se recréer une vie à la fin de sa carrière, d'être victime d'une pareille discrimination».³⁵⁴ Le diplomate argue qu'un ministre a des frais importants pendant et après sa carrière et qu'à l'inverse des magistrats, il passe sa vie à l'étranger et ne possède dès lors pas de maison en Suisse au moment de sa retraite:

«La carrière est onéreuse et je ne connais pas de cas de chefs de missions ayant fait des économies. Le jour où un ministre prend sa retraite, il ne dit pas adieu au monde, il conserve ses relations, ses amis, soit en Suisse soit à l'étranger. Lorsque ses amis viennent en Suisse, il continue de les voir, il se doit de les inviter. Ainsi donc, même pendant la retraite, il doit encore faire face à des frais qu'ignore le magistrat. [...] D'autre part, le juge fédéral [...] peut s'installer sans grand frais et généralement lorsqu'il prend sa retraite il a déjà une maison où finir ses jours. Ce n'est pas le cas pour les ministres qui ont toujours vécu à l'étranger et qui doivent se recréer un home en Suisse.»³⁵⁵

Pour tout cela, Henry Vallotton, pourtant l'un des plus riches diplomates suisses, juge nécessaire que Max Petitpierre s'oppose à la réduction du montant de la retraite et qu'au contraire «il propos[e] plutôt une augmentation»³⁵⁶ selon ses propres termes.³⁵⁷ Si les collègues du ministre applaudissent après son intervention, Julien Rossat s'empresse de leur faire comprendre leur erreur (la diminution de 600 CHF portait sur le montant maximal du traitement à partir duquel était calculé la retraite et non sur la retraite elle-même) et leur rappelle que la somme maximale à la fin de leur carrière peut atteindre 13'000 CHF puisqu'il leur faut compter les 1'000 CHF de l'AVS.

Au-delà de ces querelles, on retiendra surtout pour notre part qu'au moment où l'administration fédérale est touchée par les rigueurs budgétaires, les membres du corps diplomatique aspirent à de meilleures conditions de vie et font part de leurs revendications.³⁵⁸ Berne ne pouvant ou ne souhaitant les contenter dans l'immediat, les agents du service extérieur helvétique devront alors attendre jusqu'à la seconde moitié des années cinquante pour entrevoir une embellie. Durant ce

³⁵⁴ Procès-verbal de la Conférence des Ministres du 7 septembre 1950, dodis.ch/32099, 46.

³⁵⁵ Ibid.

³⁵⁶ Ibid.

³⁵⁷ Henry Vallotton (1891–1971) était avocat de formation et ancien parlementaire. Il fut notamment administrateur de l'entreprise Sulzer pour laquelle il avait, dès sa nomination en 1943 au poste de Ministre de Suisse au Brésil, demandé à pouvoir rester membre parce qu'il s'estimait insuffisamment payé. DDS, volume XV, 62.

³⁵⁸ En tout cas en ce qui concerne les ministres dans la mesure où Henry Vallotton n'évoque pas le sort du personnel diplomatique.

laps de temps, les missions suisses vont devoir en outre travailler avec des effectifs succincts comme en témoignent les exposés présentés par le nouveau Chef des Affaires administratives Paul Clottu en 1955 et en 1956.

En marge de la Conférence des Ministres de 1955, celui-ci s'adresse le 8 septembre aux Chefs de poste au Palais fédéral.³⁵⁹ Il leur résume la situation comme suit:

«Toutes les affaires que nous avons à traiter ensemble sont hélas, à très peu d'exceptions près, directement ou indirectement d'ordre financier. Vous nous demandez du personnel supplémentaire, des augmentations de traitements, sous diverses formes, des conditions de travail et de vie à l'étranger, toutes choses qui impliquent un accroissement des dépenses. Or la Centrale est dans l'impossibilité matérielle de satisfaire la totalité de ces demandes. Les moyens dont elle dispose actuellement, en personnel et en crédits, n'y suffisent tout simplement pas.»³⁶⁰

Bien que les diminutions d'effectifs n'aient plus cours au sein du DPF, les contraintes budgétaires sont donc toujours d'actualité en 1955.

Au sujet des effectifs justement, Paul Clottu remarque que la Centrale subit encore les effets de la politique menée dans l'après-guerre. Il mentionne notamment le manque de collaborateurs, les nombreux transferts, le vieillissement des agents et le surcroît de travail dans les missions. En ce qui concerne le manque de collaborateurs, il précise que le contingent actuel du corps diplomatique permet tout juste de remplir ses devoirs: «Il n'y a pas disproportion absolue entre le nombre d'«unités» dont nous disposons et les besoins minimums de nos postes à l'heure actuelle. Mais il n'existe aucune réserve permettant de faire face aisément aux imprévus.»³⁶¹

Cette situation entraînerait de nombreux transferts de personnel d'une mission diplomatique à une autre. N'ayant pas de réserve de collaborateurs à Berne, la Centrale est obligée de déplacer un agent soit pour parfaire sa formation soit pour répondre à un imprévu (maladie, démission, décès, expiration du délai de 32 mois dans les pays tropicaux) explique Paul Clottu. Or cet exercice est particulièrement difficile précise-t-il puisqu'en voulant trouver la bonne personne pour le bon poste, la Centrale doit tenir compte de différents facteurs, notamment des compétences de l'agent, de sa formation, de sa santé et de celle des membres de sa famille ainsi que de l'âge de ses enfants en vue de l'écolage. S'ensuit alors «une véritable «chaîne» de transferts»³⁶² selon les termes employés par l'orateur puisqu'un changement de poste peut en entraîner d'autres. Il donne l'exemple suivant:

³⁵⁹ Bien qu'elles soient tolérées par Max Petitpierre qui n'y assiste semble-t-il pas, les rencontres entre le Chef de la Division des affaires administratives et les représentants du corps diplomatique suisse ne sont plus inscrites à l'ordre du jour de la conférence.

³⁶⁰ Exposé de Paul Clottu à la Conférence des Ministres du 8 septembre 1955, dodis.ch/32115, 1 s.

³⁶¹ Ibid., 4.

³⁶² Ibid., 6.

«Pour ne prendre qu'un exemple, la retraite de 5 ministres au début de cette année a provoqué le déplacement de 18 chefs de mission, d'un certain nombre de premiers collaborateurs, sans parler d'autres répercussions à des échelons inférieurs.»³⁶³

L'année suivante, devant le même public, Paul Clottu précisera qu'«en moyenne, c'est un tiers de notre personnel qui change de poste chaque année»,³⁶⁴ chose regrettable puisqu'un agent n'atteindrait pas un plein rendement avant 4 ans selon lui. En 1955, l'orateur demande alors aux Chefs de mission de bien vouloir se montrer un peu plus tolérant à l'égard de la Centrale car la question des transferts est une affaire si compliquée – il évoque un «casse-tête chinois obsédant»³⁶⁵ – que celle-ci a de la peine à contenter les attentes de chacun: «Aussi faut-il se résoudre à des solutions boiteuses qui ne satisfont personne, même pas toujours celui qui les prend, et... encaisser les reproches».³⁶⁶

Le vieillissement des agents s'explique quant à lui par le fait que le DPF a presque interrompu le recrutement de nouveaux collaborateurs à partir de 1946. Sans surprise donc, il n'y aurait pour ainsi dire – selon nos estimations – plus un seul agent diplomatique suisse, à partir du rang d'attaché, de moins de 35–40 ans dans le service extérieur helvétique en 1955! Voici d'ailleurs la moyenne d'âge du personnel présentée par Paul Clottu à la Conférence des Ministres de 1955:³⁶⁷

40	ans	en	8 ^e	classe de traitement	attaché
42	”	”	5 ^e	”	2 ^e secrétaire
46	”	”	4 ^e	”	1 ^{er} secrétaire
48½	”	”	3 ^e	”	conseiller
52½	”	”	2 ^e	”	conseiller

Ce vieillissement des agents créerait divers problèmes puisque la Suisse a ouvert ou va ouvrir des missions dans des pays qui, selon l'orateur, «requièrent un personnel particulièrement résistant et capable de supporter des conditions de vie et de travail difficiles, voire réellement pénibles».³⁶⁸ S'il ne cite pas les pays concernés, Paul Clottu pense peut-être à l'ouverture de Légations à La Havane et à Tel Aviv (en 1951), à Djakarta et à Pretoria (en 1952) ou à Rabat, Colombo et Tunis (en 1956).³⁶⁹

Ainsi, les restrictions budgétaires, le manque de collaborateurs, les nombreux transferts et le vieillissement du personnel diplomatique reflètent-ils certains as-

³⁶³ Ibid.

³⁶⁴ Exposé de Paul Clottu du 6 septembre 1956 à la Conférence des Ministres, dodis.ch/37724, 11.

³⁶⁵ Exposé de Paul Clottu à la Conférence des Ministres du 8 septembre 1955, dodis.ch/32115, 7.

³⁶⁶ Ibid.

³⁶⁷ Ibid., 4.

³⁶⁸ Ibid., 5.

³⁶⁹ Ces références sont extraites de Altermatt: Représentation extérieures, 34.

pects incommodants de l'activité des diplomates suisses en 1955–56. S'ensuit un surcroît de travail dans les missions dont le Chef des Affaires administratives ne cache pas en 1956 qu'il puisse nuire à la santé des agents du service extérieur helvétique:

«Nous savons que dans bien des postes, l'effectif est devenu nettement insuffisant. Il en résulte un surcroît de travail pour chacun qui peut aller jusqu'au surmenage et qui ne saurait durer indéfiniment sans conséquences pour la santé de nos agents et pour la bonne marche du service.»³⁷⁰

Les économies réclamées par le Parlement et le DFFD à partir de 1947 sous la forme de réductions d'effectifs principalement auront donc eu des répercussions à long terme.

Relevons enfin que malgré l'épargne réalisée par la restructuration du service extérieur, les prétentions salariales des diplomates n'auront été que très partiellement comblées en 1955. La raison tient, selon Paul Clottu, au fait que le budget du DPF n'a paradoxalement pas cessé d'augmenter malgré les diminutions d'effectifs. L'orateur met en cause l'augmentation du coût de la vie et les cours de change défavorables:

«Ces améliorations [doublement de l'allocation pour enfant d'âge scolaire, indemnités de logement et d'équipement pour certains collaborateurs], si appréciables soient-elles, n'expliquent pourtant que pour une part relativement faible pourquoi, malgré des réductions de personnel successives et très importantes, le budget du Département n'a pas cessé d'augmenter. Si le coût moyen d'un agent à l'étranger (ministres non compris) a passé de 9'000 francs en 1945 à environ 22'000 francs en 1955, cela est dû avant tout à la hausse constante du coût de la vie et à l'évolution défavorable pour nous du cours du change dans de nombreux pays.»³⁷¹

Ainsi, les efforts consentis pour réduire le personnel du DPF n'auraient pas eu de retombées financières significatives pour les agents du service extérieur.

En 1955–56, rien cependant ne semble pouvoir justifier aux yeux des diplomates «l'avarice» de l'État à l'égard de son service extérieur. Ainsi, Paul Clottu remarque-t-il que «[l]es difficultés financières sont en partie dans l'ordre des choses. Elles ne pourront jamais être complètement supprimées, mais elles dépassent aujourd'hui très sensiblement la mesure qui pourrait être considérée comme normale».³⁷² Il est vrai alors que la Suisse est en pleine expansion économique.³⁷³

³⁷⁰ Exposé de Paul Clottu du 6 septembre 1956 à la Conférence des Ministres, dodis.ch/37724, 3.

³⁷¹ Exposé de Paul Clottu du 8 septembre 1955 à la Conférence des Ministres, dodis.ch/32115, 7.

³⁷² Ibid., 2.

³⁷³ Au sujet des années cinquante, Claude Torracinta relève dans la préface qu'il rédige pour la collection *Mémoire du siècle* que «si cette décennie a été celle de la détente, mais aussi celle de l'anticommunisme et de la dureté de l'affrontement idéologique entre deux systèmes opposés, elle a également été celle de la société de consommation et d'un développement économique sans précédent. Dans les années cinquante, l'Europe s'engage dans une période de croissance

Il est vrai aussi que le Département politique est confronté à des frais toujours plus importants comme en témoignent les chiffres récoltés par Olivier Longchamp.³⁷⁴

NOUVEAU RÈGLEMENT DU SERVICE EXTÉRIEUR, FORMATION, AVANCEMENT ET RECRUTEMENT DU PERSONNEL DIPLOMATIQUE

L'épineuse question des réductions d'effectifs du personnel diplomatique dont nous venons de présenter aussi bien les causes que les effets sur l'activité des Légations et des Consulats suisses, aura un autre impact majeur sur le service extérieur helvétique. En effet, l'augmentation des contingents à la fin de la guerre s'accompagne d'un phénomène de démocratisation au sein du DPF. En d'autres termes, la carrière diplomatique qui était traditionnellement réservée à une certaine élite, s'ouvre à une plus large frange de la population suisse (femmes exceptées). Ainsi, si les futurs diplomates adhèrent toujours par cooptation au Département politique en 1945, les exigences de la guerre puis le développement du service extérieur obligent celui-ci à ne plus prendre autant en considération la condition sociale des candidats comme critère de sélection. Au moment où le DPF est contraint de se restructurer en réduisant ses effectifs, la démocratisation du Département suscite alors diverses interrogations. Le statut particulier des diplomates est remis en question. On se demande si l'absence d'un règlement du personnel se justifie toujours vis-à-vis du public. On se demande aussi si la formation, l'avancement et surtout le recrutement ne devraient pas faire l'objet d'un cadre mieux établi. Pour sa part, Max Petitpierre se penche très tôt sur ces diverses thématiques et essaye de trouver un équilibre entre la tradition et les réformes qu'il estime nécessaires car il espère, comme le relève Daniel Trachler, «das Qualitätsniveau der Angehörigen seines Departements zu heben und dessen Organisation zu professionalisieren».³⁷⁵ Pour ce faire, le Chef du DPF a besoin de l'appui des Chefs de poste. Il profite alors encore une fois de leur venue à Berne pour leur faire part de ses projets et recueillir leurs impressions et éventuelles suggestions.

LE NOUVEAU RÈGLEMENT DU PERSONNEL DU SERVICE EXTÉRIEUR

La première réforme entreprise par le DPF et la plus importante consiste à introduire un nouveau règlement du personnel diplomatique. Le sujet est régulièrement

continue qui va durer jusqu'à la crise pétrolière de 1973». Cf. Anne-Françoise Praz: *Scooters, spoutniks et prospérité. La Suisse de 1950 à 1959*, Lausanne 1996, 10.

374 Longchamp: *La politique financière fédérale*, 627. Pour les aspects techniques de la restructuration du DPF, nous mentionnons finalement la présence du fonds CH-BAR#E2004B#1970/2#24* contenant les résultats de l'expertise menée par Arnold Muggli et dont la présente étude ne tient pas compte.

375 Trachler: *Max Petitpierre*, 51.



Le Conseiller fédéral Max Petitpierre dirige ses diplomates pendant la réunion annuelle des Ministres de 1950 à Berne, séance dans la salle 86 du Palais fédéral. Source d'image: © StAAG / RBA1-1_PolitikDiplomatie_MinisterkonferenzBern1950-93_1



Réunion annuelle des Ministres de 1950 à Berne, séance dans la salle 86 du Palais fédéral. Source d'image: © StAAG / RBA1-1_PolitikDiplomatie_MinisterkonferenzBern1950-93_2

porté à l'attention des représentants du corps diplomatique. En 1948 notamment, Julien Rossat relève que:

«C'est précisément en des temps comme ceux que nous vivons présentement que se fait sentir plus nettement l'absence d'un règlement qui, tout en précisant les droits et les devoirs des fonctionnaires du service extérieur, déterminerait le régime auquel ils devraient être soumis.»³⁷⁶

Ce ne sera cependant que trois années plus tard, à l'occasion de la Conférence des Ministres de 1951 que le sujet sera le plus largement discuté.

Le 6 septembre en début d'après-midi, le Chef du Département politique ouvre la séance en expliquant aux 21 Chefs de mission présents ce jour-là à Berne les raisons qui incitent le DPF à introduire une telle réglementation:

«Comme vous le savez, au cours de ces dernières années, le problème d'un règlement du personnel du service extérieur a été soulevé tant par l'opinion publique que par la presse et le Parlement. Aujourd'hui encore d'aucuns s'élèvent contre le système de recrutement du personnel diplomatique, c'est-à-dire contre l'absence de règles objectives.»³⁷⁷

Ce seraient donc les pressions exercées par les milieux politiques – entre autres – au moment où des économies doivent être réalisées dans l'administration fédérale qui expliqueraient l'introduction d'une ordonnance de travail pour les collaborateurs du service extérieur helvétique. Afin de contenter ses détracteurs, Max Petitpierre rapporte avoir demandé en 1946 déjà qu'un projet de règlement soit élaboré. Entamé par Armin Daeniker³⁷⁸ et poursuivi par Julien Rossat, ce travail serait désormais bien avancé aux yeux du Chef du DPF. Il resterait cependant quelques points à régler avec le soutien des représentants du corps diplomatique.

Le Conseiller fédéral charge alors Fritz Hegg qui vient de remplacer Julien Rossat à la tête de la Division des affaires administratives, de présenter l'ébauche du règlement du personnel diplomatique aux Chefs de mission. Celui-ci replace tout d'abord le projet dans son contexte. Il rappelle à son auditoire qu'à l'exception du règlement consulaire entré en vigueur en 1923, les agents du service extérieur n'ont jamais été concernés par les différentes ordonnances qui ont touché les autres services de l'administration fédérale et ce malgré un projet entrepris en 1928 qui n'a jamais abouti. Pour Fritz Hegg, la difficulté majeure résidait alors dans le fait que les diplomates exerçaient différentes activités souvent difficiles à définir et donc à réglementer. Le métier devait en outre paraître étrange aux yeux de certains législateurs dans la mesure où les candidats étaient disposés à ne pas être indemnisés. La profession avait alors quelque chose de prestigieux selon l'orateur: «Der Beruf musste ja schliesslich für seine Angehörigen gewaltige, vielleicht sogar noch versteckte Vorteile bieten, wenn man sogar auf eine Entschädigung für die Arbeit verzichten konnte».³⁷⁹

³⁷⁶ Procès-verbal de la Conférence des Ministres du 9 septembre 1948, dodis.ch/4346, 19.

³⁷⁷ Procès-verbal de la Conférence des Ministres du 6 septembre 1951, dodis.ch/32093, 3.

³⁷⁸ Cf. dodis.ch/P150.

³⁷⁹ Procès-verbal de la Conférence des Ministres du 6 septembre 1951, dodis.ch/32093, 9.

Fritz Hegg relève que les choses ont cependant radicalement évolué depuis 1928. À l'heure où il parle, le personnel diplomatique n'entretient, selon lui, plus un lien aussi désintéressé à l'égard de la profession: «Schon heute gibt es nur noch verschwindend wenig Agenten unseres diplomatischen Dienstes, die in der Lage und willens sind, ihren Posten vor allem als Ehrenposten aufzufassen und ihre persönlichen materiellen Hilfsmittel in seinen Dienst zu stellen».³⁸⁰ La démocratisation progressive au sein du DPF (comme à l'étranger d'ailleurs) expliquerait ce phénomène selon l'orateur:

«Während die Rekrutierung im Politischen Departement vor dem ersten Weltkrieg sich ziemlich weitgehend an die von andern Ländern auf diesem Gebiet geschaffene Tradition anlehnte, während also auch bei uns Herkunft und soziale Stellung eine wesentliche wenn nicht ausschlaggebende Rolle spielten, so macht sich seither bei uns wie in praktisch allen andern Ländern eine markante Tendenz zur Demokratisierung geltend, die den Beruf qualifizierten Leuten aus allen Schichten der Bevölkerung eröffnen will.»³⁸¹

Ce constat légitimerait donc l'introduction d'une ordonnance. Alors que la plupart des agents du service extérieur n'ont plus la possibilité de vivre de leur fortune personnelle et que le Département politique semble avoir atteint sa taille maximale, le temps est jugé opportun pour la Centrale de contenter le Département des finances et les milieux politiques en introduisant un règlement pour le personnel diplomatique. C'est en tout cas le message adressé ce jour-là par le Chef des Affaires administratives aux représentants du corps diplomatique.

Pour autant, cette démocratisation n'expliquerait peut-être pas à elle seule la mise en place d'une législation. Tout à la fin de son exposé, Fritz Hegg use de mots très durs à l'égard des représentants du service extérieur. Rappelant aux Ministres de Suisse que la relation de confiance entre la Centrale et ses agents à l'étranger a été mise plus d'une fois en doute par le personnel diplomatique les années précédentes, il tient à préciser qu'à la Centrale aussi, on a des scrupules au sujet de certains diplomates. Et le conférencier d'évoquer l'attitude peu conciliante voire carrément malhonnête de certains agents qui rechignent à la laisser vérifier si les primes auxquelles ils prétendent sont justifiées:

«Sie hat viele Beispiele dafür, wie Auslandsbeamte wohl ständig auf ihre immer grösser werdenden Lasten und Verpflichtungen pochen, aber sich einer Kontrolle über diese Dinge kräftig widersetzen, mit dem Hinweis darauf, dass Kontrolle Eingriff in ihre Privatsphäre bedeuten würde.»³⁸²

En tenant ces propos, le Chef de la Division des affaires administratives exprime alors la crainte de voir le règlement ne pas être respecté si une relation de confiance n'était pas rétablie et maintenue entre la Centrale et les diplomates. Au-delà de cette crainte, nous pensons pour notre part que ces mots traduisent quelque peu certaines intentions de Fritz Hegg. De fait, il n'est pas improbable que l'introduction

³⁸⁰ Ibid., 11.

³⁸¹ Ibid., 10 s.

³⁸² Ibid., 17 s.

d'un règlement du personnel diplomatique soit aussi perçue à Berne comme l'opportunité de mieux contrôler les dépenses et les abus occasionnés par les membres du service extérieur. Ceci expliquerait d'ailleurs les pressions exercées par le DFFD sur le DPF pour qu'un tel règlement voie le jour.

Durant son exposé, le Chef de la Division des affaires administratives ne se contente cependant pas de légitimer le nouveau règlement. Il souhaite aussi en présenter les aspects les plus significatifs. Pour ce faire, il évoque l'objectif principal de cette nouvelle ordonnance pour les agents du service extérieur. «[Das Reglement] erklärt unsere Auslandsagenten als Beamte, auf die das Beamten-gesetz nicht mehr per analogiam sondern direkt anwendbar ist»,³⁸³ indique-t-il ainsi aux Chefs de mission. En clair, il s'agit de donner aux membres du service extérieur un statut identique à celui des autres fonctionnaires de l'administration fédérale. Un procédé qui n'a rien d'une révolution dans la mesure où les Français et les Anglais l'appliquent déjà explique Fritz Hegg.

Puis, le Chef de la Division des affaires administratives évoque deux principes fondamentaux du nouveau statut des diplomates. Le premier consiste à uniformiser le contrat de travail des membres du service extérieur. Il donne l'exemple suivant: «Unseren Leuten, ob sie sich nun in der Zentrale, in Peking oder in Washington befinden, die gleichen arbeitsvertraglichen Grundbedingungen zu sichern».³⁸⁴ Le second consiste à préciser dans le contrat de travail les spécificités de l'activité de l'agent engagé à l'étranger: «Die andere wesentliche Aufgabe des Reglements bestand gerade im Gegenteil nämlich darin, für unser Personal im Ausland diejenigen Rechte und Pflichten festzulegen, die sich aus der Besonderheit ihrer Arbeit-saufgabe ergaben».³⁸⁵

Le futur statut du personnel contient donc des défauts et des avantages pour les agents du service extérieur. D'un côté, il doit réglementer leur activité et consacrer de fait le contrôle de Berne sur ses représentations diplomatiques. De l'autre, il doit inscrire les droits auxquels les agents peuvent prétendre. Fritz Hegg mentionne à ce titre plusieurs articles favorables aux diplomates.³⁸⁶ Il évoque tout d'abord l'article 50 qui concernerait la question de l'augmentation du coût de la vie dans certains pays et dans lequel il serait indiqué qu'un agent ait le droit de s'expatrier si les conditions de vie ou les dépenses liées à ses activités rendent cette expatriation nécessaire. Il mentionne ensuite l'article 57 qui contiendrait toutes les primes et les dédommagements auxquels les agents pourraient prétendre et

383 Ibid., 12.

384 Ibid., 12 s.

385 Ibid., 13.

386 Ibid., 13 s.

précise que ces primes pourront être révisées si la situation du fonctionnaire l'exige. Puis, il cite successivement l'article 58 dans lequel on énoncerait le principe du droit à l'indemnité de logement, l'article 59 où le droit à l'indemnité d'équipement serait inscrit et l'article 53 qui contiendrait les différentes indemnités de voyage et les dépenses de l'État qui s'y rattachent en cas de mutation d'un agent.

Reste enfin le problème le plus délicat à traiter pour Fritz Hegg qu'il a semblé-t-il voulu aborder à la fin de son exposé. Il s'agirait, explique-t-il, de créer d'une part deux classes de ministres et d'autre part d'intégrer ces derniers dans la fonction publique.

La réforme est ambitieuse. Elle consisterait à supprimer le statut d'exception dont bénéficient les Ministres de Suisse qui dépendent du Conseil fédéral uniquement et d'ajouter un rang supplémentaire, comprenons par là une différence de salaire entre eux. Ce n'est donc pas surprenant si les Chefs de mission vont s'insurger contre ces mesures. Fritz Hegg, à qui certains diplomates ont déjà signifié leur mécontentement avant la conférence, anticipe d'ailleurs les critiques en résumant les arguments des opposants comme suit :

«Gegen dieses Projekt ist bereits von Seiten verschiedener Ihrer Kollegen Kritik laut geworden. Sie geht darauf hinaus, dass es sich um eine Gleichschaltungsmassnahme handelt, die eine Verkennung wesentlicher Aspekte des Gesandtenmandats verrate. Da die ausserordentlichen Gesandten und bevollmächtigten Minister ihrer Natur nach unmittelbare Vertretungsorgane der Regierung des Staates seien, deren Willen sie bei der Regierung des Empfangsstaates zum Ausdruck bringen sollen und da sie ganz allgemein mit der Wahrung der Beziehungen von Staat zu Staat betraut seien, müsse ihnen eine grössere Selbständigkeit als gewöhnlichen Beamten zugesichert sein.»³⁸⁷

Craignant que cette mesure ne serve qu'à les «mettre au pas», les Ministres de Suisse s'opposeraient donc à la perte de leur statut d'exception.

Ces propos de Fritz Hegg ne vont pas empêcher les représentants du corps diplomatique de s'insurger contre ce projet une fois la discussion ouverte, d'autant plus que Max Petitpierre leur fait comprendre que sa position en la matière dépendra des avis exprimés :

«Il est clair [...] qu'en définissant le statut des diplomates, on ne peut passer sous silence nos ministres qui sont les principaux collaborateurs diplomatiques du Conseil fédéral. Les affaires administratives, interprétant ma pensée dans un sens large, ont estimé devoir inclure les ministres dans le règlement. Je n'ai pas voulu modifier ce projet trouvant qu'il était nécessaire d'attendre le résultat des délibérations d'aujourd'hui.»³⁸⁸

387 Ibid., 15.

388 Ibid., 19.

Profitant de sa position de plus ancien ministre de rang, Walter Stucki³⁸⁹ s'autorise alors à prendre la parole le premier, tout en affirmant pouvoir parler de manière objective sur le sujet puisqu'il n'est pas membre du service extérieur.³⁹⁰

Sa position sur les deux thèmes majeurs, à savoir l'intégration des Chefs de poste dans la fonction publique et l'introduction de deux classes de ministres, va donner le ton au débat et permettre aux représentants du corps diplomatique de s'exprimer ouvertement après lui. S'il admet que des critiques sont portées à l'encontre du statut d'exception dont bénéficient les ministres – «Heute sind unsere Minister im Gegensatz zu früher der öffentlichen und parlamentarischen Kritik ausgesetzt»³⁹¹ – Walter Stucki affirme vouloir néanmoins s'opposer aux deux projets du règlement visant les Chefs de mission. Concernant le statut de ces derniers, il craint que l'introduction d'une ordonnance porte atteinte à leur prestige à l'étranger. Pour illustrer son sentiment, il évoque le paradoxe qu'une telle réglementation occasionnerait:

«Ein Minister wird als höchster Vertreter seines Landes im Empfangsstaat mit allen Ehren empfangen, der Absendestaats aber [la Suisse en l'occurrence] behandelt ihn nach dem neuen Reglementsentwurf wie seinen kleinsten Beamten.»³⁹²

Tout en précisant comprendre la nécessité d'introduire un règlement pour le reste du personnel diplomatique, Walter Stucki trouve donc nécessaire d'en exclure les ministres afin de ne pas fragiliser leur position à l'étranger: «Wenn wir die Stellung unserer Minister nicht weiter abwerten wollen, dann sollten wir die Bestimmungen des Reglementsentwurfes nicht auf unsere höchsten Landesvertreter anwenden».³⁹³

À l'argument du prestige, il ajoute alors celui de l'autonomie. Il affirme craindre que ce règlement permette au DFFD de s'ingérer trop facilement dans les affaires du service extérieur: «Es wird darin dem Finanzdepartement, insbesondere dem Personalamt, ein grosses Mitspracherecht eingeräumt».³⁹⁴ Or selon lui, l'Office du personnel ne connaîtrait pas assez bien les besoins des diplomates. Walter Stucki

389 Cf. dodis.ch/P35.

390 Personnage majeur de la diplomatie suisse, Walter Stucki (1888–1963) fut notamment le Secrétaire général en 1917 puis le Directeur de la Division du commerce du DFEP en 1925, il reçut le titre de ministre en 1933, devint Ministre de Suisse à Paris dès 1938, était à Vichy de 1940 à 1944, dirigea la Division des affaires étrangères de 1945 à 1946, fut nommé Délégué du Conseil fédéral pour les missions spéciales par Max Petitpierre et joua un rôle majeur lors de la signature de l'Accord de Washington en 1946 concernant les avoirs allemands détenus en Suisse. Edgar Bonjour, Konrad Stamm: «Walter Stucki», in: Dictionnaire historique de la Suisse (DHS), <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/f/F6700.php>, ainsi que Stamm: Der «grosse Stucki».

391 Procès-verbal de la Conférence des Ministres du 6 septembre 1951, dodis.ch/32093, 20.

392 Ibid.

393 Ibid.

394 Ibid.

considère dès lors «als gefährlich, dem Personalamt ein derartig weitgehendes Mitspracherecht zu geben».³⁹⁵

Concernant la création de deux classes de ministres ensuite, il remarque à juste titre que ce ne sont que des considérations économiques qui motivent cette démarche. L'explication proposée par Max Petitpierre quelques minutes plus tard lui donnera d'ailleurs raison :

«Le rang de nos représentants diplomatiques augmente sans cesse par le fait que nous aurons de moins en moins de chargés d'affaires en pied. Nous sommes d'autre part gênés par les promotions qui limitent les possibilités dans un cadre assez étroit. Soit pour des besoins d'État ou parce que l'État intéressé le demande, soit par réciprocité ou par solidarité européenne, nous sommes obligés de maintenir dans toutes les capitales européennes des ministres même là où un chargé d'affaires serait suffisant. Dans d'autres pays, nous serons obligés tôt ou tard de remplacer nos chargés d'affaires par des ministres. D'où l'idée de créer deux catégories d'envoyés extraordinaires.»³⁹⁶

Moins intéressé par les économies ainsi réalisées, Walter Stucki considère pour sa part que ce projet créera surtout des tensions lors d'une promotion : «Die Einsparungen werden sich aber teuer bezahlt machen in Anbetracht der Bitterkeit, welche infolgedessen inskünftig in Beförderungsangelegenheiten entstehen wird».³⁹⁷ En conclusion, le ministre est alors d'avis qu'il vaudrait mieux renoncer à ce projet.

Reprenant la parole, Max Petitpierre remercie Walter Stucki pour sa franchise et s'accorde avec lui sur la question de la hiérarchisation des ministres assurant que «sur ce point il n'y a pas lieu d'insister».³⁹⁸ Quant à la question du statut des ministres, le Conseiller fédéral estime que la réflexion doit être néanmoins prolongée. «Mais quel est, somme toute, le statut juridique des ministres? Ce ne sont ni des magistrats ni des fonctionnaires; ils se trouvent dans une situation «sui generis»»³⁹⁹ fait-il remarquer aux Chefs de poste. Cette situation ne le satisfait pas. Ainsi, s'il laisse entendre que les ministres ne doivent pas forcément devenir des fonctionnaires, le Conseiller fédéral les informe qu'il souhaite toujours qu'un chapitre du règlement leur soit consacré : «Les ministres sont des agents de la Confédération; leur statut doit être défini lors même qu'il s'agirait d'un statut à part».⁴⁰⁰

Pour autant, tous les Chefs de poste à qui la parole sera donnée, vont prendre le parti de Walter Stucki. Ainsi, le Ministre Reinhard Hohl (à Prague), le Ministre Etienne Lardy (à Bruxelles), le Ministre Daniel Secrétan (à La Haye), le Ministre Henri de Torrenté (à Londres) et le Ministre Albert Huber (à Cologne) vont tous

³⁹⁵ Ibid.

³⁹⁶ Ibid., 31.

³⁹⁷ Ibid., 21.

³⁹⁸ Ibid. L'introduction d'une seconde classe de ministre sera pourtant effective en 1953.

Cf. Exposé de Pascal Frochaux à la Conférence des Ministres du 6 septembre 1956,

dodis.ch/37723, 17.

³⁹⁹ Procès-verbal de la Conférence des Ministres du 6 septembre 1951, dodis.ch/32093, 21.

⁴⁰⁰ Ibid.

s'opposer à la création d'une seconde classe de ministre et/ou à l'intégration des ministres dans la fonction publique. L'intervention la plus musclée revient certainement à Henri de Torrenté. Celui-ci remarque au sujet du statut des ministres et du règlement en général:

«Ce qui me paraît essentiel dans le règlement, en ce qui concerne les ministres, c'est qu'il brise leur prestige. Il se dégage en outre une tendance, ou plus qu'une tendance, il concrétise une centralisation à Berne de toutes les questions administratives. Cette manifestation s'est développée lentement et se trouve dès lors consolidée.»⁴⁰¹

Un peu plus tôt dans la discussion, le Ministre Daniel Secrétan avait fait part d'un sentiment similaire:

«Il convient, à mon avis, de régler les tâches diplomatiques et les compétences des missions diplomatiques, toutes choses qui ont donné lieu à des discussions assez vives avec la Centrale qui, en définitive, ne se limite pas à régler les questions de personnel et de traitements, mais veut régler même notre travail. Ce n'est pas à Berne qu'il est possible de nous dire ce que nous avons à faire. Bien des pays ont un règlement diplomatique.»⁴⁰²

Ces deux interventions expriment alors parfaitement la dualité évoquée par Fritz Hegg dans son exposé. D'un côté, Berne souhaite mieux contrôler les activités du service extérieur en limitant, notamment, l'autonomie des Chefs de poste. De l'autre côté, ces mêmes Chefs de poste s'opposent aux articles du règlement les concernant afin de préserver justement leur autonomie. Ces derniers font en outre part de leur déception. Ils espéraient que ce règlement leur assure certaines garanties financières comme en témoigne le Ministre Etienne Lardy qui remarque qu'en ce qui les concerne, les ministres «désirent obtenir [...] une certitude, quelques assurances quant à leur possibilités matérielles. Tout au long de leur carrière cette incertitude monte. Il est indispensable de leur donner une situation financière stable de manière qu'ils puissent établir un budget et s'organiser».⁴⁰³

À la Conférence des Ministres de 1951 ressort ainsi la très nette impression que les Chefs de mission s'opposent à la centralisation de toutes les affaires administratives à Berne et luttent de fait pour la préservation de leur statut d'exception et de l'autonomie qui va avec. Par contre, ils ne s'opposent pas à ce que leurs collaborateurs deviennent des fonctionnaires. Comment réagit Max Petitpierre? Constatant que pour le statut des ministres «l'unanimité règne sur ce point»,⁴⁰⁴ le Conseiller fédéral va rapidement donner satisfaction aux Chefs de mission: «J'estime pour ma part que notre règlement doit faire une discrimination entre ministres et autres fonctionnaires diplomatiques».⁴⁰⁵ Même s'il n'abandonne pas l'idée d'inclure dans le règlement un chapitre énonçant les grands principes de l'activité des ministres, il admet aussi que toutes les tâches de ceux-ci ne doivent

401 Ibid., 28.

402 Ibid., 25.

403 Ibid., 23.

404 Ibid., 24.

405 Ibid.

pas être ordonnées ne serait-ce que pour ne pas limiter l'action des Chefs de poste auprès des Suisses de l'étranger:

«Quant aux droits et devoirs des ministres, j'examinerai cette question avec mes collaborateurs. Mais d'ores et déjà il me paraît exclu de régler toutes les tâches. On ne peut établir un cahier des charges qui prescrirait tous les détails. [...] Les tâches de nos représentations, tout particulièrement en ce qui concerne la protection des colonies suisses vont bien plus loin que celles de beaucoup d'autres pays. Il serait inadmissible par exemple qu'un ministre refuse son intervention en interprétant limitativement les prescriptions d'un cahier des charges.»⁴⁰⁶

Répondant ensuite au Ministre Henri de Torrenté qui remarquait que le règlement négligeait l'existence même des légations, il ajoute au sujet du phénomène de centralisation:

«En ce qui concerne la centralisation des affaires administratives, je suis prêt à revoir ce problème. Quant au statut des légations, celles-ci sont rattachées à l'administration fédérale au sens large, mais je suis d'avis qu'il est nécessaire de leur donner une certaine autonomie. Je suis opposé à une centralisation excessive, aussi bien dans le domaine politique qu'administratif.»⁴⁰⁷

Par contre, s'il reconnaît que les Chefs de poste doivent en tout temps pouvoir librement faire part de leur opinion – «nos ministres doivent pouvoir s'exprimer sur les instructions qui leur sont données; ils doivent nous faire connaître leurs observations. [...] Le chef de mission n'est pas qu'un agent d'exécution, il est un collaborateur»⁴⁰⁸ –, Max Petitpierre va néanmoins défendre les contrôles effectués par la Centrale indiquant que «sur le plan administratif, il n'est pas possible de nous en remettre aux ministres du soin de décider des questions de portée financière. Nous sommes obligés de tenir compte d'un ensemble de facteurs qui peuvent échapper à un chef de poste».⁴⁰⁹

Dans les grandes lignes, on peut donc affirmer que la discussion de 1951 portant sur le nouveau règlement diplomatique n'aura répondu qu'à moitié aux attentes des Chefs de poste. Ils obtiennent bien quelques assurances. Le Chef du Département politique soutient vouloir maintenir leur statut d'exception, une certaine autonomie et même diminuer la paperasserie. Répondant au Ministre Daniel Secrétant qui s'en plaignait, il admet en effet qu'au sujet des prescriptions administratives, «il convient d'éviter l'abus des circulaires».⁴¹⁰ Pour autant, si les représentants du corps diplomatique parviennent à préserver certains privilèges ce jour-là, l'instauration d'un règlement du personnel diplomatique et consulaire n'est pas remise en question. La tendance selon laquelle Berne souhaite mieux contrôler les activités et les dépenses du service extérieur helvétique est de ce fait confirmée.

406 Ibid., 27.

407 Ibid., 30.

408 Ibid.

409 Ibid.

410 Ibid., 27.

D'ailleurs, l'autonomie des Chefs de poste reste fragile. Max Petitpierre leur fait comprendre que la question du statut des ministres ne dépend, au final, pas de sa seule compétence: «Selon les opinions exprimées, vous vous déclarez partisans du maintien du système actuel. J'en prends note mais je réserve la décision définitive du Conseil fédéral». ⁴¹¹

Remarquons enfin que l'introduction du règlement diplomatique et consulaire prendra du temps puisque qu'en 1956 il est toujours à l'étude!

LA FORMATION DU PERSONNEL DIPLOMATIQUE

Si la diplomatie helvétique tend à se régler sous l'ère Max Petitpierre avec le projet d'un nouveau statut du personnel diplomatique, la formation du personnel s'inscrit quant à elle toujours dans le cadre de la tradition établie. Même si le projet d'introduire une ordonnance des promotions et la création du concours diplomatique en 1955 régleront quelque peu l'apprentissage du métier de diplomate, la formation des agents du service extérieur continue quand bien même à se faire sur le terrain. Alors même que la performance des agents est durement critiquée dans les années d'après-guerre – on se souvient par exemple des propos particulièrement sévères proferés à leur rencontre par Max Iklé en 1949 et par Fritz Hegg en 1951 – et que leur intégrité est régulièrement mise en doute au moment où des économies doivent être réalisées dans le Département politique, il semble que Max Petitpierre ait ainsi souhaité préserver le service extérieur d'une nouvelle ordonnance. Par contre, le Chef du DPF exhorte les Ministres de Suisse à prendre leur rôle de formateur beaucoup plus à cœur comme en témoigne son intervention à la conférence de 1951:

«De la formation de vos collaborateurs dépendent leur avenir et les services qu'ils pourront rendre plus tard au Département politique. Les expériences ont montré que les chefs de poste ne vouent pas assez de soins à cette formation; ils encourent là une responsabilité importante et lourde. Ce problème m'intéresse beaucoup et je pense qu'il vaudra mieux chercher à le résoudre sur un plan pratique, en dehors du règlement ou d'une ordonnance.» ⁴¹²

Le Conseiller fédéral critique en outre les informations contradictoires transmises par les Chefs de poste au sujet de leurs collaborateurs: «Combien de fois ai-je constaté que les renseignements donnés par écrits sont excellents mais sont loin d'être confirmés par le chef de poste qui, lors d'un séjour subséquent en Suisse, vient nous dire que son collaborateur n'est pas tout à fait tel qu'il l'a décrit». ⁴¹³

Visiblement peu enclin à régler la formation des agents du service extérieur dont il attend néanmoins une nette amélioration, le Chef du DPF prend dès lors conscience que l'instruction du personnel diplomatique passe par l'instruction

⁴¹¹ Ibid., 30.

⁴¹² Ibid., 5.

⁴¹³ Ibid., 4 s.

des Chefs de mission eux-mêmes. Il profite ainsi de la réunion de septembre pour mettre les représentants du corps diplomatique en face de leurs responsabilités.

Dans une note manuscrite préparatoire intitulée «Aux Ministres»⁴¹⁴ et destinée – semble-t-il – à être lue à l’occasion de la conférence de 1951, Max Petitpierre dévoile quelque peu ses attentes en matière de formation. Il y relève notamment l’importance de l’apprentissage des mondanités auxquelles le Chef de poste doit initier ses collaborateurs et les épouses de ces derniers:

«À côté du travail de bureau proprement dit, le diplomate doit exercer son activité en dehors de la légation. Il doit savoir prendre des contacts, mener une conversation. La vie mondaine et les réceptions, s’ils ne sont pas l’essentiel de la vie d’un diplomate, ont leur importance: et il appartient au ministre de faciliter cet aspect de la formation de ses collaborateurs. De même la femme d’un diplomate a un rôle à jouer: elle doit apprendre à recevoir [...]»⁴¹⁵

Il ajoute que certains ministres, de même que leurs épouses, n’accorderaient pas assez d’intérêt à cette question; il critique en particulier l’absence de relations entre le Chef de poste et ses collaborateurs:

«D’une petite enquête à laquelle j’ai procédé, et des renseignements qui me sont parvenus, il résulte que, si d’une manière générale la situation est satisfaisante, certains chefs de missions – et leurs épouses – négligent à peu près totalement le problème. J’ai constaté avec stupéfaction que certains chefs de poste n’ont de relation que par [notes écrites (?)] avec leurs collaborateurs et évitent les contacts personnels et les conversations qui sont la meilleure occasion d’apprendre un métier. J’ai appris en outre avec étonnement que certains chefs de poste et leurs épouses n’invitaient jamais ou presque leurs collaborateurs et leurs femmes à des réceptions ou à des déjeuners ou dîners organisés à la légation.»⁴¹⁶

Max Petitpierre attire alors l’attention des Ministres de Suisse sur l’intérêt «qu’[il] attache à l’importance de ce problème»⁴¹⁷ et les invite à «bien vouloir en tenir compte – et demander à leurs épouses d’en tenir compte – dans les relations qu’ils auront à l’avenir avec leurs collaborateurs et leurs femmes».⁴¹⁸

Ainsi, même si ces propos n’ont peut-être jamais été tenus dans leur intégralité lors de la conférence de 1951 puisque le procès-verbal n’en reproduit que des extraits approximatifs, on retiendra que la formation du personnel diplomatique passe pour Max Petitpierre par une sensibilisation des Chefs de poste à cette tâche et non par une nouvelle ordonnance. Pour ce faire, le Conseiller fédéral privilégie semble-t-il la communication orale et profite de la Conférence des Ministres pour transmettre ce genre de message.

Notons encore une fois qu’avec les réformes de l’avancement et du recrutement, la formation des nouveaux diplomates fera tout de même l’objet d’une ordonnance comme en témoignent les deux prochains chapitres de cette étude.

414 Notice de Max Petitpierre en 1951, dodis.ch/32097, 1.

415 Ibid.

416 Ibid., 1 s.

417 Ibid., 3.

418 Ibid.

L'AVANCEMENT ET LE RECRUTEMENT DU PERSONNEL DIPLOMATIQUE

Même si le précédent chapitre a montré qu'en matière de formation du personnel la tradition est maintenue, les économies réclamées par le Parlement, les pressions de l'opinion publique de même que la démocratisation du DPF obligent le service extérieur à se réformer – et par là à se régler – dans les années d'après-guerre. L'élaboration d'un règlement diplomatique et consulaire est à ce titre l'une des réformes les plus marquantes. La question de l'avancement et surtout celle du recrutement en est une autre.

À la Conférence des Ministres de 1948, ces deux aspects qui sont liés vont faire l'objet d'une brève discussion. Rappelons qu'à cette époque-là, la Centrale pense toujours que l'avancement et la formation du personnel diplomatique trouveront leur place dans le futur règlement du service extérieur.⁴¹⁹ Afin d'engager des agents plus compétents et pour limiter semble-t-il les augmentations de salaires dues aux promotions, ce règlement prévoirait alors d'introduire un âge minimal de 28 ans pour débiter la carrière diplomatique et d'échelonner chaque promotion à un intervalle de 4 ans. Voici ce qu'en dit Julien Rossat:

«En règle générale, l'engagement définitif d'un agent destiné à la carrière diplomatique ou consulaire se fait à l'âge de 28 ans. Il est bon, en effet que nous ne prenions pas de jeunes gens, tout frais émoulus de l'Université et qui n'auraient, dès lors, aucune connaissance des conditions de travail hors de l'administration. Comme attaché, l'agent sera utilisé auprès de différents services de la Centrale et de l'étranger. Pour être promu II^e secrétaire, il devra demeurer quatre ans attaché. Il en est de même, mutatis mutandis, pour obtenir le grade de I^{er} secrétaire et de conseiller de Légation.»⁴²⁰

Le conférencier donne ce disant l'impression de prendre en compte des impératifs de qualité et d'économie en militant pour un recrutement et un avancement plus codifiés.

L'échelle des promotions indiquée par le Chef de la Division des affaires administratives serait alors la suivante:

À 28 ans, attaché,
 À 32 ans, II^e secrétaire,
 À 36 ans, I^{er} secrétaire,
 À 40 ans, conseiller.⁴²¹

Ces chiffres vont faire l'objet de quelques commentaires durant la discussion. Plusieurs Chefs de poste vont prendre position mais seul le Ministre René de Weck (à Rome) va critiquer ouvertement l'âge d'entrée dans le service extérieur:

⁴¹⁹ En 1955–56, la Division des affaires administratives prévoit que l'avancement et la formation tiendront dans une annexe au futur règlement diplomatique.

⁴²⁰ Procès-verbal de la Conférence des Ministres du 9 septembre 1948, dodis.ch/4346, 20.

⁴²¹ Ibid., 21.

«Si l'on fixe à 28 ans l'âge minimum du candidat pour être titularisé en qualité d'Attaché, nous risquons d'avoir ensuite des cadres trop vieux. J'ai commencé ma carrière à Rome sous les ordres d'un Ministre de 36 ans. Si l'on s'en tenait, pour l'âge des promotions, aux conclusions de M. Rossat, on n'aurait à l'avenir que des Ministres qui seraient des vieillards!»⁴²²

Aussi insolite qu'elle puisse paraître, cette prédiction va se concrétiser dans les années qui suivent. Certainement moins à cause de l'engagement définitif à 28 ans dont on ne sait s'il sera toujours appliqué qu'en raison d'un recrutement très faible et du fait que la promotion dépend le plus souvent d'une place qui se libère, les membres du service extérieur prennent de l'âge. Les chiffres énoncés par Paul Clottu en 1955 dont nous avons déjà fait état attestent de ce phénomène.

S'ensuit un ralentissement des promotions. À titre de comparaison, un 2^e secrétaire a en moyenne 42 ans en 1955 alors que Julien Rossat imaginait que ce rang pouvait être atteint à partir de 32 ans déjà. Mais ce constat n'est peut-être que le reflet de la volonté de Max Petitpierre qui, en 1948, préconisait l'avancement au mérite: «Je m'efforce d'éviter la bureaucratisation du Département politique et j'estime que l'avancement doit dépendre surtout du travail fourni, des aptitudes et des services rendus».⁴²³ Cette philosophie sera d'ailleurs renforcée par la création au milieu des années cinquante d'une commission administrative interne pour les promotions et par la réintroduction des rapports de qualification.

À la Conférence des Ministres de 1955, Paul Clottu en précise les enjeux. Evoquant le futur règlement des promotions qui confirmerait la nomination définitive à 28 ans au plus tôt et le minimum d'ancienneté de grade (c'est-à-dire les 4 ans à chaque échelon pour les cadres supérieurs), le Chef de la Division des affaires administratives rappelle aux Chefs de poste que la Centrale doit faire face à des listes d'attente dans le domaine des promotions. Chiffres prévisionnels à l'appui,⁴²⁴ il explique l'impossibilité de nommer à un rang supérieur tous les agents qui atteindront le minimum d'ancienneté de grade dans les années à venir. Afin que les meilleurs d'entre eux ne quittent pas la carrière diplomatique, il insiste alors sur la nécessité de promouvoir les plus méritants: «Pour éviter que cet «embouteillage» ait des conséquences trop fâcheuses en incitant nos meilleurs éléments à quitter le service, nous devons absolument donner au mérite toute sa valeur en matière d'avancement».⁴²⁵ D'où le recours à une commission administrative interne pour choisir le bon agent, explique-t-il. Garantissant une plus grande objectivité et une certaine autonomie vis-à-vis de l'Office du personnel selon lui, cette commission officierait depuis la fin de l'année 1954.

422 Ibid., 24.

423 Ibid., 26.

424 Exposé de Paul Clottu à la Conférence des Ministres du 8 septembre 1955, dodis.ch/32115, 17 s.

425 Ibid., 18.

Au moment où le métier de diplomate tend à se réglementer, la Centrale du Département politique est donc obligée de conserver le régime de l'avancement au mérite car la restructuration visiblement excessive du service extérieur l'empêche d'accorder une promotion systématique à l'ensemble du personnel. S'il est maintenu, l'échelonnage à un intervalle de quatre ans évoqué par Julien Rossat en 1948 est pour ainsi dire inapplicable au milieu des années cinquante.

Sur quels critères se fonde alors la commission administrative pour départager ceux qui aspirent à monter en grade? – Ici entrent en ligne de compte les rapports de qualification qui seront, à en croire Paul Clottu, le «principal instrument de travail»⁴²⁶ de ladite commission. Utilisés auparavant par le DPF puis tombés progressivement en désuétude raconte l'orateur, ces rapports rédigés par les Chefs de poste seraient sur le point d'être réintroduits. Voici les trois critères de notation que les ministres doivent alors prendre en compte lorsqu'ils évaluent un agent leur explique Paul Clottu:

«1) L'agent moyen»: On pourrait définir l'agent moyen comme un agent donnant satisfaction d'une manière générale, même s'il a encore des progrès à faire à certains égards ou s'il a encore besoin d'être contrôlé dans une mesure raisonnable.

2) Le «bon agent»: Le «bon agent» devient un agent qui dispose d'une formation complète et qui peut travailler d'une façon indépendante sous la responsabilité de son ou de ses chefs.

3) Le «très bon agent»: Le «très bon agent» sera alors l'exception, c'est-à-dire celui qui se distingue nettement de la grande majorité par des dons ou des qualités rares et qui mérite réellement, quant à l'avancement, un tour de faveur.»⁴²⁷

Ces critères restent donc assez vagues en septembre 1955. Ceci explique peut-être pourquoi les résultats d'un récent test effectué par la Centrale auprès des Chefs de poste sont jugés trop cléments. «D'après un premier examen des rapports reçus, l'échelle des valeurs appliquée par la majorité des chefs semble être sensiblement différente»⁴²⁸ de celle qu'il vient d'exposer, indique ainsi Paul Clottu. Pour étayer son propos, il relève les résultats de l'étude: «Il y a un grand nombre de «très bons» agents, une majorité écrasante de «bons» agents et vraiment peu d'agents «moyens» ou en dessous de la moyenne».⁴²⁹

Ces résultats reflètent alors peut-être les réticences de certains Chefs de mission à rédiger ces rapports. Bien que les propos tenus par les ministres ce jour-là n'aient pas été consignés, nous profitons tout de même du témoignage de Paul Clottu qui lors de son exposé admet que certains d'entre eux ont émis des réserves concernant ces rapports de qualification. L'orateur relaie à ce titre leur désapprobation à communiquer les évaluations à leurs collaborateurs «au risque de les froisser

426 Ibid.

427 Ibid., 19.

428 Ibid.

429 Ibid.

et de rompre la bonne harmonie régnant dans le poste». ⁴³⁰ S'il admet ce point de vue, il assure néanmoins aux Chefs de mission que ces évaluations sont nécessaires aux agents pour s'améliorer: «L'agent doit savoir quelles sont aux yeux de ses chefs ses faiblesses pour pouvoir chercher à les corriger». ⁴³¹

Paul Clottu mentionne aussi les critiques de certains ministres qui n'apprécient pas de devoir consigner la conduite de leurs collaborateurs dans ces rapports dénonçant une «invitation à la délation». ⁴³² À cela, le Chef de la Division des affaires administratives se contente de faire remarquer qu'un agent ne pourra se plaindre de voir apparaître une remarque négative dans son dossier s'il n'a pas tenu compte des avertissements de son supérieur. Surtout, il rappelle l'importance de ces rapports aux ministres qui l'écoutent: «La Centrale doit connaître la vérité pour ne pas commettre d'erreurs ou d'injustices trop graves en décidant des transferts et des promotions». ⁴³³ L'enjeu primerait ainsi sur les désagréments.

Au-delà du maintien du système d'avancement au mérite, renforcé au milieu des années cinquante par la difficulté de promouvoir des agents ayant fait leur temps au poste qu'ils occupent, on remarquera que la réintroduction des rapports de qualification doit aussi permettre à la Centrale de mieux connaître et contrôler les agents du service extérieur. Paul Clottu ne cache pas cette réalité. L'image du pays et surtout celle de la profession en dépendrait selon lui:

«Au surplus, comme le disait un ambassadeur étranger dans un discours: «Le diplomate n'a pas de vie privée. Ses moindres gestes sont observés, ses paroles les plus insignifiantes sont pesées. Par lui on juge son pays.» Je me permets d'ajouter: «Par lui, par chacun de ses actes dans le service comme hors service, son propre pays juge l'ensemble de ses représentants à l'étranger.» On ne saurait en effet trop insister sur le tord – moral et finalement aussi matériel – que le moindre faux-pas d'un diplomate, rapidement grossi et dénaturé, fait dans l'opinion publique à l'ensemble de nos agents.» ⁴³⁴

Ainsi, même si le nouveau statut des agents du service extérieur n'est toujours pas entré en vigueur, la tendance de la Centrale à surveiller les activités du personnel diplomatique se confirme. Le Conseil fédéral n'y serait d'ailleurs pas opposé. Evoquant le compromis permettant aux Chefs de poste de communiquer les évaluations par oral et non par écrit à leurs collaborateurs, Paul Clottu précise que ce projet a été «discuté et sanctionné par le Conseil fédéral lui-même lors de l'examen du règlement d'admission». ⁴³⁵

On notera finalement que le nouveau règlement des promotions prévoirait d'unifier la carrière diplomatique et consulaire et obligerait un agent qui souhaiterait monter en grade à travailler plusieurs années dans les différents services à

430 Ibid.

431 Ibid., 20.

432 Ibid.

433 Ibid.

434 Ibid.

435 Ibid.

Berne comme à l'étranger, précise le Chef de la Division des affaires administratives:

«Pour pouvoir accéder au grade de conseiller de légation ou de consul général, l'agent devra avoir passé au moins trois ans à la Centrale, deux ans dans un poste diplomatique et deux ans dans un poste consulaire.»⁴³⁶

LE CONCOURS DIPLOMATIQUE

Outre la nomination définitive à 28 ans, le recrutement est marqué par l'introduction d'un concours à la fin de l'année 1955. Comme nous l'évoquons en début de chapitre, la carrière diplomatique était jusque-là réservée à une certaine élite qui profitait du système de recommandations pour entrer dans le service extérieur. Voici ce que Xavier Cornut écrit à ce sujet:

«Jusqu'à cette date [de 1956], le recrutement procède par cooptation. Les candidats – les femmes ne sont pas recrutées – appartiennent clairement à l'élite du pays. Au niveau politique, les nouveaux diplomates sont fondamentalement bourgeois [bien qu'il y ait une exception notable en la personne de Robert Kohli qui fut obligé d'interrompre un temps ses études pour des raisons financières], même si Petitpierre a ouvert le service à quelques socialistes [Edouard Zellweger et Anton Roy Ganz en l'occurrence] pour renouer de bonnes relations avec l'URSS. Le DPF sélectionne un profil type, généralement un jeune homme de bonne famille, de formation académique, recommandé par son supérieur, un politicien, un haut fonctionnaire ou un professeur d'université.»⁴³⁷

Sous la pression de l'opinion publique, Max Petitpierre envisage pourtant dès ses premières années à la tête du Département politique d'abandonner ce système en faveur d'un recrutement plus codifié.

À la Conférence des Ministres de 1948 déjà, Julien Rossat mentionne ainsi le projet d'introduire un examen d'admission pour la carrière diplomatique et consulaire et en précise les modalités:

«Les examens ne remplaceraient pas, en principe, le grade universitaire exigé des candidats qui se destinent plus spécialement au service diplomatique. Ils porteraient avant tout sur des matières telles que le droit international public et privé, le droit administratif, l'économie politique, l'histoire, ainsi que sur la connaissance des langues.»⁴³⁸

Le projet n'est alors pas contesté par les Chefs de poste qui se contentent de faire des suggestions. Deux exigences leur tiennent à cœur: que les nouveaux diplomates maîtrisent les langues étrangères et que le DPF puissent se séparer d'eux s'ils ne se montrent pas assez compétents. Ainsi, le Ministre Etienne Lardy (à Bruxelles) insiste sur «la nécessité pour les candidats de savoir l'anglais» et ajoute que pour travailler en Extrême-Orient «une certaine spécialisation serait désirable»⁴³⁹ alors

⁴³⁶ Ibid., 17.

⁴³⁷ Cornut: Une nouvelle ère, 23.

⁴³⁸ Procès-verbal de la Conférence des Ministres du 9 septembre 1948, dodis.ch/4346, 20.

⁴³⁹ Ibid., 23.

que le Ministre Alexandre Girardet (à Prague) souhaite pour sa part que le DPF puisse ««écrémer» les jeunes cadres, en décourageant ceux qui ne donnent pas satisfaction dans les premières années de leur activité au Département». ⁴⁴⁰

L'idée d'avoir des agents au bénéfice d'une spécialisation semble convaincre en particulier le Ministre Victor Nef (à Ottawa). Celui-ci cite en exemple le modèle anglais dont la Suisse devrait selon lui s'inspirer:

«Ein solches System der Spezialisierung haben z.B. die Engländer, die in der Regel einen jungen Diplomaten für ein bestimmtes Sprachgebiet spezialisieren und ihn für den Rest seiner Karriere in diesem Gebiet belassen. Eine gewisse Spezialisierung nach gewissen Sprachgebieten – z.B. lateinisches, angelsächsisches Gebiet, Ferner Osten – dürfte bedeutend rationeller sein als unser gegenwärtiges System.» ⁴⁴¹

Visiblement moins enjoué que Victor Nef à l'idée de spécialiser les agents du service extérieur, Max Petitpierre affirme qu'en ce qui le concerne, il est «personnellement adversaire d'un règlement trop rigide, et [...] partisan d'un règlement souple». ⁴⁴²

Le Chef du DPF est par contre entièrement d'accord avec les Chefs de poste au sujet de la maîtrise des langues étrangères. «Nos légations ne sont pas des écoles de langues» ⁴⁴³ affirme-t-il ainsi, ajoutant que les candidats devront connaître l'anglais s'ils veulent entrer au Département politique. Max Petitpierre partage en outre l'avis d'Alexandre Girardet sur le renvoi des agents incompetents: «Si après un an de stage le candidat se révèle incapable de remplir les tâches qui lui sont confiées, nous devons le lui dire et nous séparer de lui». ⁴⁴⁴

Pourtant, même si la Centrale et les représentants du corps diplomatique semblent s'entendre sur la nécessité d'introduire un concours diplomatique, le projet tarde à se concrétiser. Il n'est pas abandonné pour autant. À l'occasion de la Conférence des Ministres de 1951, le Chef du DPF réitère son intérêt pour le projet aux ministres qui l'écoutent:

«Je ne suis pas partisan d'une législation abondante, car j'estime qu'on peut puiser plus de force dans la tradition que dans la loi. Mais nous devons songer au problème de la qualité du personnel diplomatique de la Confédération. Des progrès peuvent et doivent être réalisés dans ce domaine. Le recrutement doit être beaucoup plus strict. Comment procéderons-nous aux engagements futurs? Adopterons-nous le système de concours ou un autre? La question n'est pas tranchée. Mais ce dont je suis persuadé c'est qu'il faut absolument exclure le système de recommandations. Le recrutement doit se faire selon des critères objectifs.» ⁴⁴⁵

S'il ne connaît pas encore la forme que prendra cette réglementation, le Chef du DPF s'oppose donc fermement au recrutement par cooptation.

⁴⁴⁰ Ibid., 25.

⁴⁴¹ Ibid.

⁴⁴² Ibid., 26.

⁴⁴³ Ibid.

⁴⁴⁴ Ibid.

⁴⁴⁵ Procès-verbal de la Conférence des Ministres du 6 septembre 1951, dodis.ch/32093, 4.

Pourtant, malgré les propos tenus par le Conseiller fédéral neuchâtelois, les années passent et le concours diplomatique tarde à voir le jour malgré les pressions de l'opinion publique.⁴⁴⁶ Ce n'est qu'à la fin du mois de septembre 1955 qu'il sera finalement introduit.⁴⁴⁷ Quelques semaines plus tôt, Paul Clottu en précise les modalités et les enjeux aux représentants du corps diplomatique.⁴⁴⁸ Pour entrer dans le service extérieur, le candidat devra passer un examen d'admission, un stage de deux ans entre la Centrale et un poste à l'étranger ainsi qu'un examen de fin de stage. La première commission d'examen sera formée majoritairement par des personnes externes au Département politique, explique le Chef de la Division des affaires administratives. Outre le Ministre Walter Stucki, l'ancien Ministre Eduard Zellweger et les Ministres Alfred Zehnder et Pierre Micheli,⁴⁴⁹ cette commission⁴⁵⁰ comprendrait aussi les professeurs Hans Huber⁴⁵¹ et Werner Näf⁴⁵² de l'Université de Berne, le directeur de l'Institut universitaire de hautes études internationales à Genève Jacques Freymond,⁴⁵³ le juge fédéral Louis Python⁴⁵⁴ et le Directeur de la Division du commerce Hans Schaffner. Cette composition reflète alors très certainement la volonté de rendre le recrutement plus transparent. Paul Clottu rappelle d'ailleurs que «l'examen est, tout bien considéré, le meilleur moyen d'éviter le reproche de favoritisme dans les engagements».⁴⁵⁵

En ce qui concerne l'examen d'admission au stage, l'orateur précise qu'il doit «permettre de juger si le candidat possède les connaissances de base indispensables et surtout les aptitudes générales aux fonctions du Département politique»⁴⁵⁶ en

446 L'avocat et historien Pierre-André Bovard rapporte les critiques dans la presse d'Olivier Reverdin (cf. dodis.ch/P11967) – membre de la Légation de Suisse à Rome durant la guerre devenu par la suite rédacteur en Chef du Journal de Genève – qui en 1953 décrit les licenciements qui se font par le bas dans le DPF et un recrutement effectué au hasard. Il conviendrait alors, selon le journaliste, d'introduire un concours de titularisation au terme d'un stage de deux ou trois ans. Cf. Bovard: Nos Excellences, 464.

447 Relevons à titre de comparaison que la France a pour sa part introduit un concours diplomatique en 1877 déjà! Pour Yvan Bazouni, cet examen d'entrée devait, tout comme en Suisse plus d'un demi-siècle plus tard, se substituer au système de cooptation «devenue inacceptable». Devant assurer l'égalité républicaine et la méritocratie, cet examen aura pour conséquence la disparition du monopole de la noblesse française sur la diplomatie. Cf. Bazouni: Le métier de diplomate, 38 s.

448 Exposé de Paul Clottu à la Conférence des Ministres du 8 septembre 1955, dodis.ch/32115, 11–13.

449 Cf. dodis.ch/P86.

450 Cf. dodis.ch/R23294.

451 Cf. dodis.ch/P550.

452 Cf. dodis.ch/P2210.

453 Cf. dodis.ch/P3133.

454 Cf. dodis.ch/P14293.

455 Exposé de Paul Clottu à la Conférence des Ministres du 8 septembre 1955, dodis.ch/32115, 11.

456 Ibid., 12.

donnant notamment la possibilité aux membres de la commission de s'entretenir individuellement avec les intéressés. Au sujet du stage ensuite, il relève qu'il s'agit là d'une «période d'essai et de formation professionnelle». ⁴⁵⁷ Réussir l'examen d'admission n'assurerait donc pas l'engagement définitif comme le souhaitaient Max Petitpierre et certains Chefs de poste en 1948 déjà. Pour sa partie à Berne, le stage consisterait principalement à faire travailler les candidats dans les différents services de la Centrale. Paul Clottu évoque aussi la possibilité de leur faire suivre des cours à l'Université de Berne et de leur permettre d'assister à des conférences présentées par des hauts fonctionnaires des différents départements de l'administration fédérale. Pour sa partie à l'étranger, le stage serait quant à lui placé sous la responsabilité des Chefs de poste auxquels Paul Clottu rappelle leurs devoirs en tant que formateur:

«De votre côté, nous vous demanderons, lorsque nous vous attribuerons des stagiaires, de vous rappeler qu'il s'agit de les initier aux diverses tâches du service extérieur et pas seulement de les utiliser dans l'intérêt du poste.» ⁴⁵⁸

Le Chef de la Division des affaires administratives les informe en outre que les rapports de qualification dont nous avons déjà fait état s'appliqueront aussi aux stagiaires. À propos de l'examen de fin de stage finalement, Paul Clottu ne donne que des indications très succinctes. Il précise simplement qu'il sera plus difficile que l'examen d'entrée et qu'il devra permettre avant tout de «contrôler le niveau de la formation pratique acquise par le stagiaire» ⁴⁵⁹ en lui demandant notamment de faire la synthèse de ce qu'on lui aura inculqué.

L'instauration du concours diplomatique en trois étapes marque donc une phase importante du développement du service extérieur helvétique. Les enjeux de cette réforme sont pluriels. Il s'agit d'une part de faire taire les critiques en rendant le recrutement des futurs diplomates plus objectif et plus transparent. Il s'agit d'autre part d'améliorer la qualité des agents à travers des examens et des stages tout en laissant la possibilité au DPF de se séparer d'un candidat qui ne donnerait pas satisfaction. Il s'agit en dernier lieu de rajeunir le corps diplomatique! En effet, on se souvient que la restructuration du service extérieur à travers des licenciements et un recrutement très faible a provoqué un vieillissement des agents. L'introduction du concours diplomatique marque donc une césure avec les années précédentes. Pour la première fois depuis longtemps semble-t-il, des fonds sont alloués pour recruter de nouveaux collaborateurs. Paul Clottu témoigne en ce sens, lui qui remarque que «ce besoin de rajeunissement des cadres est maintenant reconnu par tous, et le budget de 1955 prévoit déjà l'engagement d'une douzaine de stagiaires de formation universitaire». ⁴⁶⁰

⁴⁵⁷ Ibid.

⁴⁵⁸ Ibid.

⁴⁵⁹ Ibid.

⁴⁶⁰ Ibid., 11.

Le recrutement de nouveaux collaborateurs est alors accueilli avec un vrai soulagement à la Centrale au moment où la question des transferts notamment, pose un certain nombre de problèmes. Paul Clottu ne cache d'ailleurs pas sa joie à l'heure de conclure son exposé:

«D'ici peu, nous aurons d'ailleurs, pour la première fois depuis une dizaine d'années, de jeunes collaborateurs parmi nous. Peu à peu, leur présence nous soulagera à bien des égards. Nous avons toutes les raisons de penser qu'ils seront bien choisis et qu'ils apporteront un sérieux bagage de connaissances.»⁴⁶¹

Cette espérance sera d'ailleurs confirmée l'année suivante par le même Chef de la Division des affaires administratives devant le même auditoire.⁴⁶²

Le 6 septembre 1956, il évoque le déroulement des premiers examens d'admission. Selon lui, le «tri a été sévère»⁴⁶³ puisque de la petite cinquantaine de candidats admis aux examens, seules 9 personnes ont été autorisées à débiter le stage, explique-t-il aux ministres: «Je vous avais annoncé que 45 candidats étaient admis à se présenter aux examens. De ceux-ci, 11 ont été éliminés après les écrits, 13 après les oraux, 2 pour raison médicale et 10 se sont retirés spontanément à un stade ou à un autre».⁴⁶⁴ Ce faible pourcentage de réussite ne désole pas pour autant le Chef de la Division des affaires administratives qui évoque toute une série de raisons à ce mauvais résultat: les conditions d'admission publiées très peu de temps avant les examens ainsi que le court délai permettant aux candidats de se préparer aux matières non comprises dans leurs études universitaires, la limite d'âge de 30 ans et les deux ans d'activité exigés. Certains candidats auraient en outre sous-estimé le niveau d'exigence des épreuves:

«Le fait que les examens, annoncés dans la presse, avaient lieu pour la première fois et que nul ne savait par conséquent quel serait leur niveau a amené pas mal de jeunes gens qui n'avaient pas encore définitivement choisi leur voie à tenter leur chance de façon parfois assez téméraire.»⁴⁶⁵

Pour toutes ces raisons et parce que le budget ne permettait de toutes façons pas d'engager plus de 10 à 12 personnes, Paul Clottu estime que le résultat des premiers examens est satisfaisant: «Faut-il, de la très forte proportion d'éliminations, tirer des conclusions pessimistes? Je suis pour ma part persuadé du contraire».⁴⁶⁶

Ce qui semble le plus compter pour le Chef de la Division des affaires administratives, indépendamment du faible taux de réussite, est le fait même que le Parlement comprenne désormais les besoins du service extérieur en matière de recrutement. Il affirme ainsi:

⁴⁶¹ Ibid., 21.

⁴⁶² Exposé de Paul Clottu à la Conférence des Ministres du 6 septembre 1956, dodis.ch/37724, 4–11.

⁴⁶³ Ibid., 4.

⁴⁶⁴ Ibid.

⁴⁶⁵ Ibid., 5.

⁴⁶⁶ Ibid., 4 s.

«Nous avons trouvé aux Chambres fédérales une pleine compréhension pour la nécessité de rajeunir nos cadres, ainsi que pour celle de recruter désormais régulièrement les agents nécessaires pour compenser les départs et pour pourvoir numériquement les postes nouveaux.»⁴⁶⁷

En 1956, les mesures d'épargne entreprises à partir de 1947 semblent donc prendre fin, du moins en ce qui concerne les effectifs.

Paul Clottu informe par ailleurs les ministres que les stagiaires sont bien intégrés et leur annonce qu'ils pourront prochainement être envoyés dans les missions diplomatiques. À ce titre, il rappelle aux Chefs de poste que «leur engagement définitif dépendra dans une large mesure de la formation pratique et des qualifications qui leur seront données par vous».⁴⁶⁸ De la sorte, les représentants du corps diplomatique sont eux aussi associés au processus de sélection.

Ainsi, si l'introduction d'un concours diplomatique vise à rendre le recrutement des diplomates plus objectif et plus transparent, cette réforme traduit aussi – semble-t-il – la compréhension des milieux politiques à l'égard des besoins du service extérieur. Au moment où celui-ci souffre du manque d'effectifs, l'introduction du concours est accueillie à la Centrale comme le remède adéquat. Cette opposition entre difficultés du temps présent et espoirs des temps à venir ressort alors parfaitement de cette phrase adressée par Paul Clottu aux ministres: «S'il nous faut tenir le coup à tout prix pendant quelque temps encore, nous voyons pourtant approcher le début d'une détente progressive».⁴⁶⁹

LE DÉBUT D'UNE DÉTENTE PROGRESSIVE DANS LE SERVICE EXTÉRIEUR?

Si la situation paraît difficile pour les membres du service extérieur helvétique en 1955–56 puisqu'ils doivent travailler avec des effectifs limités et un budget jugé insuffisant, une période plus favorable semble néanmoins se profiler. Outre l'introduction du concours diplomatique qui doit permettre de recruter de jeunes collaborateurs, l'entrée en vigueur du futur règlement diplomatique doit leur assurer

⁴⁶⁷ Ibid., 10 s.

⁴⁶⁸ Exposé de Paul Clottu à la Conférence des Ministres du 6 septembre 1956, dodis.ch/37724, 6.

⁴⁶⁹ Ibid., 4. Notons tout de même que le problème des effectifs n'est pas résolu en 1957, loin s'en faut! À la Conférence des Ministres de cette année-là, Max Petitpierre rappelle aux Chefs de poste qu'afin de représenter les intérêts britanniques et français au Moyen Orient suite aux événements survenus en Egypte (crise du canal de Suez), le Département politique a été obligé de prélever un nombre important de diplomates de différents postes. Même s'il reconnaît que la situation internationale s'est détendue depuis lors, il affirme que 24 agents sont toujours occupés par cette tâche à l'heure où il parle et ajoute qu'ils ne seront pas remplacés dans l'immédiat notamment parce que la Centrale s'est vue confier des tâches supplémentaires. Le Conseiller fédéral admet alors que cette situation occasionne «un surcroît de travail» mais demande aux Chefs de poste «encore un peu de patience» car avec la reprise du recrutement, «la situation s'améliorera progressivement» selon lui. Cf. Exposé de Max Petitpierre à la Conférence des Ministres du 6 septembre 1957, dodis.ch/12714, 10 s.

de meilleurs salaires et des prestations sociales plus importantes leur dit-on. Nous avons déjà évoqué les enjeux de cette réglementation dont le but est de fixer les droits et les devoirs du personnel diplomatique en leur conférant un statut identique à celui des autres fonctionnaires de l'administration fédérale. La question avait alors fait l'objet d'une vive discussion lors de la Conférence des Ministres de 1951. Les Chefs de poste avaient relevé à cette occasion la disproportion entre les devoirs qui limitaient l'autonomie des légations et les droits qui ne répondaient pas à leurs attentes. En 1956 cependant, la situation semble avoir sensiblement évolué. Si la Division des affaires administratives ne renonce pas au nouveau statut, bien au contraire, elle espère dorénavant pouvoir y inclure une meilleure rétribution pour les membres du service extérieur.

Dès la Conférence des Ministres de 1955, Paul Clottu affirme comprendre les préoccupations salariales des diplomates. Il estime qu'il est temps pour la Suisse de rattraper son retard en ce qui concerne la rémunération de son service extérieur comme en témoigne cette réflexion qu'il partage avec les Chefs de poste cette année-là:

«Le déséquilibre entre vos besoins et nos possibilités a d'autres causes, plus profondes. Avons-nous, par exemple, dans le budget du Département politique, tiré toutes les conséquences nécessaires, d'une part, de ce qu'on a appelé la «démocratisation» de la carrière diplomatique et, d'autre part, de l'extension du réseau de nos postes à des régions où les conditions de travail et de vie comportent des exigences inconnues auparavant? Avons-nous suffisamment tenu compte des améliorations considérables que nombre d'autres pays ont apportées à la situation de leurs agents diplomatiques et consulaires au cours des dernières années? Les conditions faites à nos agents sont-elles conformes à celles du «statut-type» qui s'établit par la force des choses sur le plan international et en-dessous desquelles la Suisse ne peut décemment rester?»⁴⁷⁰

Estimant en ce qui le concerne, qu'il faut répondre par la négative à ces différentes questions, il assure aux diplomates que la Centrale lutte au quotidien pour redresser la situation.

Ces propos ne restent pas sans suite puisque l'année d'après, Paul Clottu fait part aux Chefs de poste des quelques acquis obtenus en leur faveur par le Département politique depuis leur dernière rencontre:

«Depuis le 1^{er} janvier 1956, le niveau des traitements de notre personnel dans 32 pays a fait l'objet d'une étude de fond. Dans 21 de ces cas, les traitements ont été relevés. [...] Les appointements de 17 ministres ont été augmentés par le Conseil fédéral. [...] nous avons obtenu une élévation des traitements de base de 147 agents diplomatiques et consulaires (65%) et de 114 agents de chancellerie (25%), ces traitements s'étant révélés inférieurs à la moyenne de l'ensemble de l'administration fédérale, compte tenu de l'âge et de l'ancienneté des intéressés. Enfin chacun a bénéficié de la hausse de 5% votée par les Chambres fédérales au début de l'année, sans réduction des allocations de résidence.»⁴⁷¹

⁴⁷⁰ Exposé de Paul Clottu du 8.9.1955 à la Conférence des Ministres, dodis.ch/32115, 2.

⁴⁷¹ Exposé de Paul Clottu du 6.9.1956 à la Conférence des Ministres, dodis.ch/37724, 14 s.

Pour autant, le Chef de la Division des affaires administratives ne se contente pas de ces résultats affirmant que «nous so[mmes] encore loin du compte et nous n'a[vons] pas eu gain de cause dans tous les cas». ⁴⁷²

Quelles sont alors les véritables attentes de la Centrale du DPF pour les agents en poste à l'étranger? En d'autres termes, quelles sont les mesures relatives à la rétribution dans le service extérieur que la Centrale souhaiterait inclure dans le futur règlement diplomatique? Les réponses à ces questions sont données par Pascal Frochaux à la Conférence des Ministres de 1956. ⁴⁷³ Juriste de formation, ce dernier est l'auteur d'une étude relative à la rétribution du personnel diplomatique. ⁴⁷⁴ Son exposé d'une vingtaine de pages présenté à la suite de l'intervention de Paul Clottu évoque longuement et en détail l'ensemble des avantages que la Centrale souhaite inscrire dans le nouveau statut du personnel diplomatique. Pour notre part, nous n'en relevons ci-après que les aspects les plus significatifs.

Pascal Frochaux évoque tout d'abord le *traitement de base* des fonctionnaires du service extérieur qui doit être relevé selon lui, puisque la situation d'un agent à l'étranger diffère sensiblement de celle d'un fonctionnaire en poste à Berne:

«On doit reconnaître que la carrière du service extérieur comporte plus d'obligations que toute autre carrière dans une autre administration en Suisse. L'agent ne choisit ni le pays, ni le poste où il est appelé à travailler. Il doit accepter d'être transféré dans des climats difficiles. Ces changements fréquents comportent des risques et sont la cause de dépenses non négligeables. L'instabilité du lieu d'emploi fait que le fonctionnaire ne peut jamais, au cours d'une existence, organiser sa vie, son ménage et son installation de la manière la plus économique pour lui. [...] Nous sommes donc arrivés à la conclusion qu'il était indispensable de tenir compte de ces impondérables et de prévoir un taux uniforme de majoration de salaire de base qui pourrait être de l'ordre de 15% ou 20%.» ⁴⁷⁵

Il précise qu'une adaptation du salaire aux conditions de vie locales sera en outre formulée afin de tenir compte des spécificités propres à chaque pays, notamment celles des pays de l'Est européen où «le régime politique y condamne nos agents à vivre en vase clos, c'est-à-dire dans le cadre restreint des missions étrangères. Il s'établit ainsi un mode de vie particulier, assez onéreux qui est une réalité que l'on ne peut ignorer». ⁴⁷⁶ Il ajoute que le projet de statut prévoirait aussi d'inclure le principe de la parité du pouvoir d'achat du salaire de base. Et l'orateur d'expliquer que les salaires des fonctionnaires du service extérieur «doivent être fixés de

⁴⁷² Ibid., 15.

⁴⁷³ Exposé de Pascal Frochaux à la Conférence des Ministres du 6 septembre 1956, dodis.ch/37723.

⁴⁷⁴ Il deviendra Chef de la Division des affaires administratives à partir de 1959 et restera à ce poste jusqu'en 1965.

⁴⁷⁵ Exposé de Pascal Frochaux à la Conférence des Ministres du 6 septembre 1956, dodis.ch/37723, 5.

⁴⁷⁶ Ibid., 5 s.

manière que leur pouvoir d'achat soit équivalent pour chaque fonctionnaire de même grade, quel que soit le lieu de résidence». ⁴⁷⁷

Le juriste évoque ensuite l'allocation de séjour qui allouerait aux agents une compensation pour les frais supplémentaires de logement. Celle-ci inclurait «la différence entre le loyer moyen que le fonctionnaire aurait payé à Berne et les charges de loyer qu'il paie effectivement à l'étranger» ⁴⁷⁸ explique-t-il. Les diplomates pour leur part – rappelons que les agents du service extérieur ne sont pas tous des diplomates –, profiteraient de surcroît de ce que Pascal Frochaux appelle le «salaire professionnel» ⁴⁷⁹ qui permettrait à leurs bénéficiaires de faire face aux dépenses exceptionnelles générées dans le cadre de leur profession:

«[Les diplomates] ont des frais qui découlent directement de la position sociale et professionnelle que leur confère leur statut à l'étranger. S'ils doivent, par définition, avoir de l'entregent, être sociables, savoir établir et entretenir des relations, être reçus, ils doivent pouvoir recevoir et se mouvoir à l'aise dans le milieu qui est traditionnellement le leur à l'étranger. L'isolement dans lequel les plongerai des appointements insuffisants serait contraire à leur formation et au succès de leur activité. Leur attitude et la sûreté de leur jugement dépendront de la faculté, disons plus, de la facilité avec laquelle ils s'adapteront, sans complexe, à leur milieu. Or, rien n'est plus néfaste à cet égard que des soucis d'argent. Le moment est venu de tirer sur le plan de la rétribution toutes les conséquences que comporte la démocratisation de la carrière. C'est ainsi que nous sommes arrivés à la notion de salaire professionnel.» ⁴⁸⁰

Ce «salaire professionnel» consisterait alors à relever le salaire de base du diplomate par rapport à son grade et à sa fonction à travers l'allocation de séjour. Le conférencier imagine que les coefficients d'augmentation pourraient être de l'ordre de «1,6 pour les conseillers, de 1,5 pour les autres diplomates et d'un dixième inférieur pour le personnel consulaire» ⁴⁸¹ et donne l'exemple suivant: «Si pour un premier secrétaire de légation à Paris l'allocation fondamentale s'élevait à 9'600.-, par l'application du coefficient professionnel cette allocation serait portée à fr. 23'500.-» ⁴⁸²

Pascal Frochaux décrit enfin toute une série d'allocations et de mesures d'ordre social que nous nous contentons simplement de citer. Il mentionne ainsi successivement les allocations diplomatiques et consulaires, les allocations de vacances, les allocations pour enfants (qui seraient complétées d'une indemnité pour frais d'études), le remboursement des frais de rétablissement en cas de maladie ou d'accident, les indemnités d'installation et d'équipement et même la création d'une caisse maladie.

477 Ibid., 6.

478 Ibid., 7.

479 Ibid., 9.

480 Ibid., 8 s.

481 Ibid., 9.

482 Ibid.

Ce n'est qu'après avoir évoqué tous ces avantages dont pourraient profiter les agents du service extérieur si le nouveau statut du personnel diplomatique entrait en vigueur en l'état, que le juriste aborde le cas particulier des Ministres de Suisse. Aux Chefs de poste qui l'écoutent, il rappelle que depuis l'arrêté fédéral de 1929, leurs émoluments sont calculés chaque année par le DPF et le DFFD puis soumis à l'approbation des Chambres fédérales. Ceux-ci dépendent alors:

- «1) Du coût de la vie au siège de la légation;
- 2) De la situation de famille du chef de mission;
- 3) Des frais de représentation;
- 4) Du rang du chef de mission [c'est-à-dire s'il s'agit d'un ministre de 1^{ère} ou de 2^{ème} classe]»⁴⁸³

Selon Pascal Frochaux, ce système ne peut être totalement remis en question – «que votre statut personnel demeure ce qu'il est ou que l'on vous confère la qualité de fonctionnaire, nous ne pensons pas pouvoir demander aux Chambres fédérales qu'elles renoncent à leur compétence de fixer vos traitements»⁴⁸⁴ –, par contre, il pourrait être amené à évoluer en remplaçant l'arrêté fédéral de 1929 par une nouvelle réglementation plus favorable aux ministres, leur explique-t-il.

Ce projet que la Centrale étudierait, viserait alors, selon l'orateur, à déduire du traitement des ministres certaines charges que ceux-ci doivent supporter (notamment le chauffage, l'eau et l'électricité de la mission) et à les faire bénéficier des mêmes avantages salariaux et sociaux concédés par le futur règlement au reste du personnel diplomatique. Pascal Frochaux ajoute même à l'intention des ministres que la pension de retraite qui les préoccupe tellement – on se souvient de l'intervention d'Henry Vallotton à la conférence de 1950 – est sur le point d'être augmentée mais que le DPF ne pense pas vouloir s'en contenter:

«En portant le montant maximum assurable à fr. 25'000.-, la rente ne dépasserait pas fr. 15'000.- par an, compte non tenu de l'allocation de vie chère. Nous ne pensons pas que cela soit suffisant et chercherons le moyen d'en convaincre le Conseil fédéral.»⁴⁸⁵

Ainsi, les Chefs de poste seraient eux aussi les bénéficiaires d'une multitude d'avantages si les réformes engagées par le DPF étaient menées à bien. C'est donc sans surprise que les diplomates vont féliciter et encourager la Centrale à poursuivre cette voie. Bien qu'aucun procès-verbal n'ait été dressé, nous profitons – une fois n'est pas coutume – de la voix des absents de la conférence qui, s'étant fait remettre l'exposé de Paul Clottu de 1955, vont réagir par retour de courrier. On notera surtout la lettre du Ministre Charles-Edouard de Bavier⁴⁸⁶ (à Mexico) qui se réjouit des projets visant à améliorer la situation des familles à travers les allocations pour

⁴⁸³ Ibid., 17.

⁴⁸⁴ Ibid., 19.

⁴⁸⁵ Ibid., 20.

⁴⁸⁶ Cf. dodis.ch/P245.

enfants et la possibilité de couvrir les accidents dus aux conditions particulières du lieu de résidence. Le ministre affirme même se réjouir de voir introduit le statut de fonctionnaire arguant que cette ordonnance «établira définitivement la qualité de fonctionnaires de tous les agents du département, et mettra ainsi fin à la situation équivoque actuelle de ceux-ci». ⁴⁸⁷

Que doit-on penser alors rétrospectivement de cet exposé de Pascal Frochaux? Que retenir de tous ces avantages salariaux et de toutes ces prestations sociales? – En définitif, il ne s’agit là que de revendications, certes très favorables pour le personnel diplomatique, mais qui doivent encore être avalisées par les autorités compétentes. Le nouveau statut du personnel n’en est d’ailleurs toujours qu’au stade des négociations. Paul Clottu informe à ce sujet les ministres qui l’écourent que «ces négociations n’ont pas progressé depuis notre dernière réunion. Ainsi que je vous le disais alors, nous étions arrêtés par les dispositions relatives à la rémunération et les autres clauses comportant une incidence financière». ⁴⁸⁸ Même s’il tient à rassurer les Chefs de poste en leur affirmant avoir trouvé auprès des différentes commissions (finances, gestion, affaires étrangères) un «esprit bienveillant et compréhensif pour nos problèmes», ⁴⁸⁹ il ne peut donc leur promettre que les propositions contenues dans l’exposé de Pascal Frochaux seront forcément toutes acceptées.

La crainte des autorités d’augmenter les salaires ne toucherait en fait pas uniquement le service extérieur helvétique. Ce phénomène s’inscrit semble-t-il dans un cadre qui le dépasse. Alors même que la conjoncture est très favorable en Suisse dans les années cinquante, que son économie sort fortifiée de la guerre et que sa place financière est consolidée grâce à la stabilité du franc suisse notamment, les milieux dirigeants de l’économie craignent l’inflation au moment où l’indice des prix grimpe et rechignent dès lors à augmenter les salaires pour ne pas diminuer la compétitivité. ⁴⁹⁰

Pour ces raisons, la présentation de Pascal Frochaux est moins révélatrice des acquis sociaux obtenus par les diplomates que de la lutte menée de concert par la Centrale et le corps diplomatique en faveur d’une meilleure rétribution dans le service extérieur. Cette lutte en faveur des droits sociaux s’inscrirait d’ailleurs pleinement dans le contexte des années cinquante si l’on se rapporte à ce que l’historien François Walter dit de cette période:

487 Lettre du Ministre de Suisse Charles-Edouard de Bavier (à Mexico) à Paul Clottu du 15 novembre 1955, dodis.ch/37725.

488 Exposé de Paul Clottu à la Conférence des Ministres du 6 septembre 1956, dodis.ch/37724, 18.

489 Exposé de Pascal Frochaux à la Conférence des Ministres du 6 septembre 1956, dodis.ch/37723, 18.

490 François Walter: Histoire de la Suisse. Tome 5: Certitudes et incertitudes du temps présent (de 1930 à nos jours), Neuchâtel 2010, 75.

«La confiance a gagné les générations actives des années 50. Elles ont cherché à améliorer leur situation sociale et matérielle; elles ont voulu un avenir plus confortable pour leurs enfants et ont cru aussi qu'une meilleure formation professionnelle et scientifique en était la clé. De ce point de vue, les années 1950 marquent une véritable rupture qui permet l'épanouissement en Suisse, comme dans une bonne partie de l'Europe, de ce qu'on a appelé la société de consommation [...]. Années d'optimisme après le temps des épreuves, les fifties imprègnent la mémoire d'un souvenir nostalgique, celui de la découverte du bien-être, celui du plein emploi et de la généralisation progressive des vacances payées.»⁴⁹¹

Bien que leur situation soit particulière puisqu'ils travaillent à l'étranger, les membres du corps diplomatique souscriront certainement à cette définition des années cinquante. Une fois les épreuves de la restructuration du service extérieur terminées mais dont les effets se font toujours ressentir, ils aspirent eux-aussi à améliorer leur condition sociale et matérielle comme n'importe quel autre Suisse de l'époque. Ils assumeront ainsi pleinement la démocratisation de la carrière diplomatique et ce qu'elle implique, c'est-à-dire la nécessité de réglementer le métier de diplomate.

LA TRANSFORMATION DES LÉGATIONS EN AMBASSADES

Cette étude serait incomplète si la transformation des légations en ambassades n'était pas évoquée. Cette réforme a ceci de particulier qu'elle ne répond pas, pour une fois, aux exigences de la politique intérieure. Il est donc nécessaire de la traiter séparément.

À l'occasion de la Conférence des Ministres de 1951, la discussion qui suit l'exposé du Chef des Affaires administratives voit pour la première fois la question d'introduire le titre d'ambassadeur être débattue. Gageons que pour sa part, Max Petitpierre ne voulait pas traiter ce sujet. Dans les faits, c'est le Ministre Reinhard Hohl (à Prague) qui, profitant du débat sur la hiérarchisation des ministres, introduit le sujet. Relevant la tendance des autres États à conférer ce titre à leurs plus hauts représentants à l'étranger, il pose ainsi prudemment la question: «Ich erlaube mir aber die Frage aufzuwerfen, ob die vorgesehenen Minister erster Klasse nicht zu Botschaftern ernannt werden könnten?»⁴⁹²

La réponse du Conseiller fédéral à cette question est alors si catégorique que rares seront les autres Ministres de Suisse à se risquer sur le sujet après lui:

«La question des ambassadeurs ne se pose pas. Bien qu'il existe une vague d'inflation dans la carrière, je n'ai pas l'intention de proposer au Conseil fédéral de modifier le régime de notre représentation diplomatique. Notre point de vue à ce sujet est différent de celui des gouvernements étrangers. [...] Je suis d'avis que le régime actuel est conforme à notre tradition. L'opinion publique s'opposerait sans doute à un changement; ce qui n'est d'ailleurs pas décisif. Si j'étais convaincu de la nécessité de créer des postes d'ambassa-

⁴⁹¹ Ibid., 76.

⁴⁹² Procès-verbal de la Conférence des Ministres du 6 septembre 1951, dodis.ch/32093, 22.

deurs je m'efforcerais d'obtenir l'assentiment de mes collègues du Conseil fédéral, celui des chambres et de l'opinion publique.»⁴⁹³

Et lorsque le Ministre Daniel Secrétan (à La Haye) ose revenir sur le sujet en estimant que:

«La Suisse commet une faute en renonçant à créer des postes d'ambassadeurs. Nos ministres n'ont en effet jamais la possibilité de devenir doyen du corps diplomatique bien qu'ils soient souvent les plus anciens en poste. La Suisse en tirerait avantage aussi bien du point de vue du prestige qu'en ce qui concerne l'efficacité des relations qu'entretient le chef de mission avec les différents ministères.»⁴⁹⁴

Max Petitpierre répond sèchement que:

«Dans les pays où est accrédité un nonce apostolique, c'est à lui que revient la charge de doyen. La question le plus souvent ne dépend donc pas d'être ou de ne pas être ambassadeur. Les arguments soulevés par M. Secrétan ne sont dès lors pas décisifs.»⁴⁹⁵

On l'aura compris, la transformation des légations en ambassades n'est pas d'actualité en 1951. Le Chef du DPF s'y oppose formellement.

Alors pourquoi évoquer ce sujet? La raison tient dans le fait que le changement de statut des missions suisses apparaît comme l'une des réformes marquantes du service extérieur sous l'ère Max Petitpierre. Alors qu'il se vantait presque en 1951 auprès des Ministres de Suisse de l'anticonformisme helvétique – «Je vous signale que 7 à 8 ambassadeurs étrangers sont accrédités en Suisse comme ministres. Nous avons donc eu raison de résister à cette vague puisque des ambassadeurs ont renoncé à leur titre pour occuper un poste de ministre en Suisse»⁴⁹⁶ – le Chef du DPF sera en réalité contraint de réviser sa position dans les années qui suivent.

Les conférences des années 1952 à 1956 n'ayant pas ou peu laissé de traces s'y rapportant, nous nous fions ici à l'analyse de Claude Altermatt.⁴⁹⁷ Il remarque qu'en 1955 la Suisse est l'un des derniers pays d'Europe à ne pas nommer d'ambassadeur. La Confédération, qui dès 1953 avait déjà accepté que les chefs de missions étrangères portent le titre d'ambassadeur, est alors contrainte de se conformer aux usages internationaux. L'enjeu consiste alors à sortir les Chefs de mission de l'isolement:

«À la fin de l'année 1955, le Conseil fédéral doit constater que la généralisation du titre d'ambassadeur ne peut être contenue. Il en résulte la dépréciation du titre de ministre. Le Conseil fédéral propose aux Chambres fédérales de l'habiliter à conférer le titre d'ambassadeur aux chefs de missions à l'étranger. Le raisonnement avancé tend à éviter le «Sonderfall» d'un ministre plénipotentiaire de Suisse se trouvant à l'écart des milieux gouvernementaux et du monde diplomatique.»⁴⁹⁸

⁴⁹³ Ibid., 24.

⁴⁹⁴ Ibid., 26.

⁴⁹⁵ Ibid., 27.

⁴⁹⁶ Ibid., 24.

⁴⁹⁷ Altermatt: Représentation extérieures, 34–37.

⁴⁹⁸ Ibid., 36.

Avalisée par le Parlement début 1956, cette réforme autorise alors la transformation progressive des légations en ambassades. À la fin de l'année 1957, la Suisse entretient ainsi un total de 29 ambassades selon Claude Altermatt qui précise qu'il faudra tout de même attendre jusqu'en 1964 pour que les deux dernières légations disparaissent.⁴⁹⁹

Notons enfin que le titre d'ambassadeur ne crée pas de bouleversement dans la hiérarchisation de la carrière diplomatique puisqu'aucune distinction n'est faite du côté suisse entre un ministre et un ambassadeur, comme l'explique Max Petitpierre en ouvrant la Conférence des Ministres de 1957:

«Le titre d'ambassadeur est conféré pour la durée d'une mission à la tête d'une ambassade et peut être échangé à nouveau sans déchéance contre celui de ministre lorsque la direction d'une légation est confiée à celui qui le portait. Sur le plan suisse, il n'y a donc rien de changé, un ministre est l'équivalent d'un ambassadeur. La préséance continue à être déterminée par l'ancienneté. C'est ainsi bien une «Journée des Ministres» qui s'est ouverte aujourd'hui, une Journée des Ministres à laquelle je suis d'ailleurs heureux de pouvoir saluer aussi des Ambassadeurs.»⁵⁰⁰

499 Remarquons que des recherches supplémentaires sur cette question pourront être réalisées à partir du fonds CH-BAR#E2800#1967/61#261* (23) dédié à cette question et dont la présente étude ne tient pas compte. Remarquons aussi que le procès-verbal du Conseil fédéral qui entérine la décision de transformer les légations en ambassades peut être consultée sur dodis.ch/11286.

500 Exposé de Max Petitpierre à la Conférence des Ministres du 6 septembre 1957, dodis.ch/12714, 10.

V EN GUISE DE CONCLUSION: DE LA RÉUNION ANNUELLE DES MINISTRES À LA CONFÉRENCE DES AMBASSADEURS

«Se connaît-on vraiment mieux à partir de ce qu'on écrit, puisque en écrivant il arrive qu'on s'invente?»⁵⁰¹ Alice Rivaz

L'analyse d'un procès-verbal comporte toujours certains risques. La tentation est forte de croire tout ce qu'il recèle. Comment ne pas lui faire confiance lorsque l'on sait qu'une personne a été payée pour réaliser ce travail? Son contenu a forcément de la valeur puisqu'on y a mis le prix. On oublie alors que ce document a pu faire l'objet d'une relecture ou même d'une censure. À cet égard, ne perdons pas de vue que ce sont les mêmes personnes que nous jugeons qui nous ont donné le moyen de les juger. Ce principe s'applique certainement aussi aux procès-verbaux de la Conférence des Ministres. Les propos qu'ils contiennent cachent peut-être les véritables intentions de leurs auteurs en certaines circonstances. Craignant certainement moins les historiens que les membres du Conseil fédéral à qui ces documents sont en premier lieu destinés, il n'est pas improbable que les participants aient en certaines circonstances déguisé leurs pensées pour préserver leur carrière ou au contraire multiplier les interventions pour attirer l'attention de leurs supérieurs. Les exposés des différents Chefs de la Division des affaires administratives sont ainsi soigneusement préparés et laissent peu de place à la spontanéité alors que le ton très diplomate des Chefs de postes, propre à leur profession, trahit parfois une certaine retenue. D'innombrables discussions et entretiens ne sont en outre pas protocolés. Lors des conférences, les rencontres et contacts informels jouent pourtant un rôle très important pour la constitution et le maintien d'un esprit de corps. Les ministres et ambassadeurs se retrouvent dans cet espace de sociabilisation et de connexion sociale dont nous ne savons en définitif pas grand chose. Enfin, la participation des représentants du corps diplomatique aux discussions reste parfois modeste. Certains d'entre eux n'ont pas fait le déplacement à Berne alors que d'autres ne prennent tout simplement pas la parole. Dans ces conditions, il peut s'avérer dangereux de vouloir généraliser des pratiques ou des pensées.

Doit-on conclure par là que les traces laissées par la Conférence des Ministres ne nous apprennent rien de significatif des conditions de travail du corps diplomatique entre 1945 et 1960? Nous ne sommes pas de cet avis. Bien sûr, les mesures évoquées et discutées lors des réunions n'ont peut-être pas toujours été appliquées. Est-ce que les Chefs de mission situés à l'ouest du rideau de fer demandaient

⁵⁰¹ Citation exposée par les Chemins de fer fédéraux suisses dans la rame «Alice Rivaz».

chaque soir à leurs collaborateurs de brûler le papier des corbeilles comme le suggérait la «circulaire Marzili»? Rien n'est moins certain. Est-ce que toutes les réformes engagées par le Département politique à partir de 1946 et discutées lors de la conférence ont vu le jour? Assurément non. Par contre, le regard très critique des diplomates sur leur propre activité, sur les menaces qui pèsent sur celle-ci et sur la nécessité de son développement font de ce corpus le récipiendaire d'un certain nombre d'enjeux majeurs du fonctionnement même du service extérieur helvétique. Ces enjeux, nous avons tenté de les synthétiser à travers deux thématiques indépendantes l'une de l'autre: la sécurité des postes et le développement interne du service extérieur.

LA SÉCURITÉ DES POSTES

Alors que des carences importantes dans le domaine de la sécurité des missions diplomatiques sont constatées dans l'après-guerre et que des pressions sont exercées sur elles par les polices politiques des États communistes, le Département politique réagit en prenant des dispositions de différentes natures afin de déjouer l'espionnage. Ainsi, la «circulaire Marzili» souhaite sensibiliser le personnel diplomatique au traitement des données et encourage les Chefs de poste à se séparer autant que possible du personnel local; l'installation d'une radio doit assurer une liaison directe et sûre avec Berne; et l'envoi de gardiens doit empêcher les intrusions dans le bâtiment de la légation. Par contre, rien n'est véritablement entrepris pour améliorer les conditions de travail et la sécurité du personnel diplomatique en Europe de l'Est. Le Département politique refuse d'armer les légations et s'il envisage sérieusement en 1951 d'introduire des mesures de rétorsion à l'encontre des diplomates étrangers, il semble se heurter à la désapprobation du Conseil fédéral.

Lutter contre l'espionnage n'est cependant pas la seule préoccupation du DPF qui imagine sérieusement la possibilité d'une invasion de la Suisse par l'URSS et ses alliés. À l'instar de «l'opération orange» et des mesures de rétorsion, certaines dispositions doivent ainsi avoir un rôle à jouer si une guerre venait à éclater. L'installation de la radio est censée permettre au gouvernement de communiquer avec ses missions diplomatiques s'il était contraint de se réfugier dans le réduit national ou à l'étranger alors que les mesures de rétorsion ont pour but d'assurer le rapatriement des agents suisses internés en procédant à des échanges. Des mêmes outils, les attentes sont donc plurielles. Ajoutons que le DPF prévoit durant cette période de constituer des réserves alimentaires et financières dans les missions suisses afin de faciliter l'éventuelle fuite de ses membres ou pour leur permettre de passer un cap difficile.

Les diplomates réagissent pour leur part différemment à ces diverses mesures puisqu'une rupture semble se former entre les Chefs de mission en poste derrière le rideau de fer et leurs collègues. Confrontés à l'espionnage et aux tracasseries

administratives, les premiers nommés, dont les déplacements sont parfois même entravés, sont bien plus enclins à voir introduites certaines dispositions controversées inspirées des pratiques en Europe de l'Est. Les mesures de représailles et l'installation de la radio «clandestine» pour ne citer qu'elles, sont au contraire bien moins acceptées par les seconds nommés qui souhaitent préserver l'honorabilité de leur profession.

On peut se demander enfin si ces différentes mesures – en particulier en ce qui concerne la «circulaire Marzili» – furent systématiquement appliquées dans l'ensemble des missions diplomatiques suisses comme le souhaitait Julien Rossat. Nous sommes tentés de répondre par la négative. La sécurité du poste relevant le plus souvent de la seule compétence du ministre en charge, il y a fort à parier que celui-ci aura interprété à sa guise les recommandations formulées par la Centrale du Département politique.

LE DÉVELOPPEMENT INTERNE DU SERVICE EXTÉRIEUR

Deux tendances opposées l'une à l'autre caractérisent le développement interne du service extérieur helvétique dans la décennie qui a suivi la fin de la guerre. D'un côté, les autorités politiques réclament une diplomatie moins coûteuse et plus réglementée, de l'autre, les diplomates militent pour des salaires plus élevés, de meilleures prestations sociales et le maintien d'une certaine autonomie. Ces deux volontés s'affrontent mais le rapport de force entre les deux parties est inégal. Face à la pression du Parlement répercutée par le Conseil fédéral et le Département des finances et des douanes, le service extérieur dont les effectifs sont devenus pléthoriques à la fin de la guerre est obligé de se restructurer pour réaliser des économies (même si en parallèle de nombreuses légations s'ouvrent à travers le monde). On procède alors à des licenciements, on rationalise le travail et l'on engage des réformes visant à mieux réglementer l'activité des diplomates. Les Chefs de poste protestent quant à eux avant de se soumettre aux mesures d'épargne mais luttent pour le maintien d'une certaine autonomie des légations.

La Centrale du Département politique imagine alors pouvoir contenter les attentes des différentes parties en introduisant un règlement du personnel diplomatique. Celui-ci codifierait l'activité des diplomates en leur conférant le statut de fonctionnaire; il mettrait en place un système de recrutement et d'avancement basé sur des critères objectifs et il fixerait l'ensemble des indemnités auxquelles les agents auraient droit. Ambitieux, ce projet sera dans un premier temps très mal accueilli par les représentants du corps diplomatique qui dénoncent en 1951 une disproportion entre les droits et les devoirs ainsi que la tendance à la centralisation à Berne de toutes les affaires administratives. Les réformes engagées par le Département politique paraissent alors s'enliser car le nouveau statut du personnel tarde à être introduit. Nous n'avons pas réussi à déterminer avec exactitude les raisons à cela. Du moins avons-nous remarqué que la politique de la Division des affaires

administratives qui a voulu, durant la seconde moitié des années cinquante, inclure de très nombreux acquis sociaux dans ce nouveau statut en aura certainement retardé son introduction.

En 1955–56, il paraît en effet clair que la Division des affaires administratives qui n'a pas pour autant abandonné le projet de réglementer l'activité des diplomates, souhaite obtenir une meilleure rétribution dans le service extérieur. Cette politique traduit alors les attentes des diplomates. Au moment où la conjoncture économique semble plus favorable que celle des années d'après-guerre, l'insistance de ceux-ci se fait plus pressante. En 1955, Paul Clottu indique ainsi aux ministres présents à Berne que «la correspondance que nous échangeons au sujet des traitements, ceux de votre personnel et les vôtres, au sujet de la fixation des indemnités les plus diverses, grandes et petites, formerait des volumes».⁵⁰² Les revendications des diplomates ont des causes diverses. Elles seraient premièrement la conséquence de la politique d'épargne menée par la Confédération dès 1947. Ainsi, même si la restructuration semble terminée, ses effets se font toujours ressentir en 1955–56 à travers les restrictions budgétaires et un quota de collaborateurs jugé tout juste suffisant. S'ensuit de nombreux transferts ainsi qu'une surcharge de travail pour les membres du service extérieur. On prend en outre conscience du vieillissement des cadres et de la difficulté de leur accorder de l'avancement. Ce mouvement revendicatif s'inscrirait deuxièmement dans l'ère du temps. Comme dans d'autres corps de métier, les diplomates aspirent à de meilleures conditions de vie et à de meilleurs salaires et sont prêts à lutter pour les obtenir sans pour autant faire grève. Cela ne veut pas dire qu'ils aient eu gain de cause à chaque fois mais il faut reconnaître que leurs émoluments augmentent sensiblement durant cette période.

C'est dans ce contexte particulier qu'est finalement introduit le concours diplomatique. Au moment où le DPF a un urgent besoin de rajeunir les membres de son service extérieur et d'augmenter ses effectifs et que parallèlement le nouveau statut du personnel tarde à voir le jour, cette réforme tombe à point nommé. Celle-ci devait initialement entrer en vigueur en même temps que le nouveau statut; Paul Clottu avoue ainsi qu'«un tour de faveur a été donné à ce règlement».⁵⁰³ Introduit à la fin de l'année 1955, le concours diplomatique traduit en définitif aussi bien les attentes de l'opinion publique que celles des membres du corps diplomatique. Il met un terme au système de recrutement par cooptation et permet l'engagement de nouveaux agents selon des critères objectifs avec un examen d'entrée et un stage pratique. Cette réforme est alors perçue à la Centrale comme annonciatrice d'une période de détente propice au développement social du service extérieur. Peut-être la Centrale était-elle tout de même trop optimiste? Cette étude ne permet pas de le dire mais la crainte inflationniste largement répandue à l'époque nous laisse penser qu'elle n'obtint pas tout ce qu'elle désirait. Olivier Longchamp remarque

⁵⁰² Exposé de Paul Clottu à la Conférence des Ministres du 8 septembre 1955, dodis.ch/32115, 7.

⁵⁰³ Ibid., 11.

d'ailleurs que pour les années quarante et cinquante, les dépenses fédérales furent «très militaires, si peu sociales». ⁵⁰⁴ Nous pouvons malgré tout remarquer qu'un revirement s'opère en 1956 puisque les effectifs du Département politique sont pour la première fois en augmentation depuis 1947 alors même que le budget consacré à la rétribution des membres du service extérieur ne cesse d'augmenter.

Effectifs et rétribution du personnel du Département politique (à Berne comme à l'étranger) sous l'ère Max Petitpierre

Année	Effectifs du Département politique à Berne	Effectifs des légations/ambassades et des consulats ¹	Total des effectifs du Département politique à Berne et à l'étranger ²	Dépenses pour le personnel du Département politique à Berne et à l'étranger (en millions de francs courants)
1945	Ø	Ø	1'240	13,1
1946	Ø	Ø	1'759	20,5
1947	Ø	Ø	1'921	24
1948	Ø	Ø	1'725	22,139
1949	407	1'175	1'619	21,497
1950	380	1'109	1'521	22,164
1951	348	1'000	1'369	25,123
1952	321	1'005	1'334	26,247
1953	308	995	1'306	26,741
1954	266	946	1'225	26,266
1955	254	949	1'216	27,078
1956	256	951	1'237	29,077
1957	256	955	1'331	32,465
1958	271	976	1'387	34,234
1959	278	1'017	1'420	35,808
1960	305	1'022	1'427	36,498
1961	308	1'037	1'456	38,422

Ø: Données manquantes

¹ Les comptes fédéraux font une distinction entre les ministres/ambassadeurs et le reste du personnel du DPF à partir de l'année 1955. Nous avons pour notre part additionné le nombre de ministres et d'ambassadeurs au total des effectifs des légations/ambassades et des consulats. Il est dès lors possible que certains chefs de service au bénéfice du titre de ministre qui travaillaient à la Centrale apparaissent dans la mauvaise colonne.

² Sont aussi compris dans ce total le personnel affecté à la gestion des intérêts allemands jusqu'en 1953, le personnel affecté à l'OECE à partir de 1954, le personnel affecté aux intérêts étrangers ainsi que les stagiaires à partir de 1956 et les membres de l'Office de la navigation maritime de même que les Délégués aux questions atomiques à partir de 1957.

Sources: Comptes fédéraux, diverses années.

Remarque: Ces comptes fédéraux sont publiés annuellement dans le «Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant le budget de la Confédération suisse». Ils ont depuis lors été digitalisés par les Archives Fédérales Suisses et sont disponibles sur www.amtsdruckschriften.bar.admin.ch.

⁵⁰⁴ Olivier Longchamp: La politique financière fédérale (1945–1958), Thèse de doctorat, Lausanne 2010, 74.

L'introduction du concours aura aussi concrétisé l'avènement progressif de ce que les acteurs de l'époque ont appelé la démocratisation de la carrière diplomatique. Dès lors que le diplomate n'a plus les moyens d'engager ses propres deniers dans l'exercice de sa profession et que rien en somme ne semble plus le différencier d'un fonctionnaire de l'administration fédérale, il devient légitime de réglementer son entrée au Département politique. En ce sens, on peut dire que la démocratisation du DPF est en partie à l'origine de la professionnalisation de la «Carrière».⁵⁰⁵

Une question subsiste enfin au terme de cette étude. Est-ce que la restructuration du service extérieur et les réformes visant à mieux organiser l'activité de ses agents ne traduisent-elles pas au final la fin de la diplomatie traditionnelle? À titre de comparaison, Yvan Bazouni relève qu'en France, les réformes initiées au Quai d'Orsay après 1945 dédifférencient voire banalisent le corps diplomatique par rapport au reste de l'administration.⁵⁰⁶ En est-il de même en Suisse? Nous sommes tentés de répondre par l'affirmative, ce qui ne veut pas dire que l'aristocratie qui a longtemps défini le monde des diplomates et dont Yvan Bazouni a pu remarquer qu'il s'était perpétué dans le corps diplomatique français, ne se soit pas aussi maintenu chez leurs homologues suisses, à travers le protocole notamment. Ce qui paraît du moins évident est le fait que le métier de diplomate est voué à évoluer. Lors de l'excursion présidentielle de 1960 dans le canton de Neuchâtel, le Président de la Confédération Max Petitpierre exprime son sentiment en la matière au moment du déjeuner au château de Boudry.

Alors que la tradition consiste à porter un toast aux ministres, le Conseiller fédéral neuchâtelois, qui quittera le Gouvernement moins d'une année plus tard, porte un regard lucide sur le développement de la diplomatie professionnelle helvétique. Il reconnaît alors que la profession a perdu de sa superbe:

«Je sais qu'aujourd'hui, on médite souvent de la carrière diplomatique. On prétend qu'elle a perdu l'intérêt qu'elle avait, depuis que les problèmes les plus importants se discutent directement entre les hommes d'État et moins qu'autrefois par la voie diplomatique. La carrière n'a peut-être plus le panache qu'elle avait naguère; l'uniforme est tombé en désuétude.»⁵⁰⁷

Pour autant, le Conseiller fédéral soutient l'importance de la profession mentionnant notamment la diversité des problèmes à traiter par les légations et le rôle à jouer pour les diplomates en faveur de la défense des intérêts économiques de la Suisse à l'heure où se pose la question de l'aide aux pays en voie de développe-

⁵⁰⁵ Cette professionnalisation de la carrière diplomatique ne doit pas être confondue avec la diplomatie professionnelle qui s'est progressivement développée en Suisse depuis l'apparition de l'État fédéral. En ce sens, être diplomate est déjà un métier en soi avant l'introduction du concours diplomatique comme l'a démontré l'historien et Ambassadeur Claude Altermatt. Altermatt: Les débuts de la diplomatie.

⁵⁰⁶ Bazouni: Le métier de diplomate, 153.

⁵⁰⁷ Allocution prononcée par Max Petitpierre au déjeuner organisé à l'occasion de l'excursion des Ministres le 10 septembre 1960, dodis.ch/37719, 2.

ment. Pour cela, Max Petitpierre conclut que «la carrière [de diplomate] n'a pas perdu de son attrait, même si celui-ci est différent de ce qu'il était autrefois. Si son éclat extérieur s'est atténué, la substance de l'activité diplomatique s'est incontestablement enrichie».⁵⁰⁸

LIMITES ET PROLONGEMENTS DU SUJET ÉTUDIÉ

Limitée au seul corpus de la Conférence des Ministres, cette étude n'a pas pu ou n'a pas su présenter l'ensemble des enjeux liés au fonctionnement et au développement du service extérieur helvétique sous l'ère Max Petitpierre. Elle ne pouvait avoir cette prétention laissant dès lors de nombreuses questions en suspens. Elle fut en outre confrontée à l'inégalité des sources, marquée dès 1952 par l'absence de procès-verbaux. Amputée de ces précieuses discussions, cette étude qui ne pouvait plus compter que sur le seul exposé du Chef de la Division des affaires administratives perdit peut-être en certaines circonstances de l'objectivité à laquelle elle prétendait. Elle se contenta ainsi parfois de reproduire le regard critique de Paul Clottu sur le fonctionnement du service extérieur et omit de prendre en compte toutes les voix qui ne furent pas consignées. De ceci ressort peut-être quelquefois le sentiment que cette étude raconte plus qu'elle ne démontre. Le lecteur devra nous en excuser tandis que le chercheur devra se sentir interpellé.

Diverses questions soulevées directement ou indirectement par les participants à la Conférence des Ministres restent, il est vrai, sans réponses. Les mesures entreprises pour lutter contre l'espionnage au sein des missions diplomatiques ont-elles fonctionné? Ont-elles seulement été appliquées? Furent-elles complétées? Quelle fut véritablement la politique financière menée par le Parlement et le DFFD à l'égard du service extérieur une fois la restructuration terminée? Paul Clottu a-t-il eu raison de penser qu'elle n'était pas assez généreuse à l'égard des diplomates? Qu'est-il advenu du règlement du personnel diplomatique et consulaire et de l'ordonnance sur l'avancement et quels avantages sociaux les agents obtinrent-ils parmi la liste dithyrambique présentée par Pascal Frochoux en 1956?

Les interrogations restent nombreuses. Nous formulons pour notre part le vœu qu'à partir de cette énumération non exhaustive, d'autres personnes pourront compléter les quelques observations que nous avons pu faire sur le fonctionnement et le développement interne quelque peu chaotique du service extérieur helvétique sous l'ère du Conseiller fédéral neuchâtelois Max Petitpierre.

Enfin, nous rappelons à l'intention du lecteur que nous n'avons utilisé qu'une petite partie des exposés et des procès-verbaux de la Conférence des Ministres, c'est-à-dire celle qui avait trait au fonctionnement de la diplomatie professionnelle suisse. Reste alors la partie dite «politique» de la rencontre de septembre qui réunit le Chef du Département politique, certains Conseillers fédéraux, plusieurs hauts

508 Ibid., 3.

138

responsables des différents départements fédéraux ainsi que les Chefs de postes. Les enjeux de ces discussions doivent encore faire l'objet d'une analyse. Notons d'ores et déjà qu'en donnant une véritable structure à la rencontre de septembre, Max Petitpierre aura marqué véritablement – quoi qu'il en dise – le passage de la Réunion annuelle des Ministres à la Conférence des Ambassadeurs.⁵⁰⁹

509 À la Conférence des Ministres de 1957, alors que certains diplomates suisses portent pour la première fois le titre d'ambassadeur, Max Petitpierre avoue avoir hésité à modifier l'appellation traditionnelle de la conférence mais indique qu'«à la réflexion, il m'a paru indiqué de conserver le nom de «Journée des Ministres»». Cf. Exposé de Max Petitpierre à la Conférence des Ministres du 6 septembre 1957, dodis.ch/12714, 10. L'appellation «Botschafterkonferenz» sera en fait avalisée par son successeur, le Conseiller fédéral Friedrich Traugott Wahlen (cf. dodis.ch/P1047).



Réunion annuelle des Ministres de 1948, excursion à Gruyères. Au milieu du groupe, les Conseillers fédéraux Karl Kobelt, Ernst Nobs, Enrico Celio et Max Petitpierre. Une liste des participants est disponible sur dodis.ch/4346. Source d'image: © StAAG / RBA1-1_PolitikDiplomatie_DiplomatenausflugBern1948-104_1

Sources non imprimées**Archives fédérales suisses (AFS)****Division des affaires politiques: Enregistrement central**

CH-BAR#E2001E#1968/82#8* (A.11.23.0) Ministerkonferenzen
1946–1948.

CH-BAR#E2001E#1968/83#13* (A.11.23.0) Ministerkonferenzen
1949–1951.

Division administrative du Département politique fédéral:**Enregistrement central**

CH-BAR#E2004A#1968/216#3* (a.012.3) Ministerkonferenz 1952.

Division des affaires administratives du Département politique fédéral:**Enregistrement central**

CH-BAR#E2004B#1968/217#16* (a.133.4) Ministerkonferenz 1953.

CH-BAR#E2004B#1968/217#17* (a.133.4) Ministerkonferenz 1954.

CH-BAR#E2004B#1970/2#12* (a.133.4) Ministerkonferenz 1955.

CH-BAR#E2004B#1970/2#13* (a.133.4) Ministerkonferenz 1956.

CH-BAR#E2004B#1970/2#14* (a.133.4) Ministerkonferenz 1957.

CH-BAR#E2004B#1971/13#22* (a.133.4) Ministerkonferenzen
(Organisationsfragen) 1958–1960.

Papiers Max Petitpierre, Conseiller fédéral

CH-BAR#E2800#1967/61#89* (22) Conférences des Ministres 1945.

CH-BAR#E2800#1967/61#90* (22) Conférences des Ministres 1946.

CH-BAR#E2800#1967/61#91* (22) Conférences des Ministres 1947.

CH-BAR#E2800#1967/61#92* (22) Conférences des Ministres 1948.

CH-BAR#E2800#1967/61#93* (22) Conférences des Ministres
(journée des Ministres) 10 sept. 1949.

- 142 CH-BAR#E2800#1967/61#94* (22) Conférences des Ministres
7/9 sept. 1950.
CH-BAR#E2800#1967/61#95* (22) Conférences des Ministres
6/8 sept. 1951.
CH-BAR#E2800#1967/61#96* (22) Conférences des Ministres
5/6 sept. 1952.
CH-BAR#E2800#1967/61#97* (22) Conférences des Ministres
11/12 sept. 1953.
CH-BAR#E2800#1967/61#98* (22) Conférences des Ministres
10/11 sept. 1954.
CH-BAR#E2800#1967/61#99* (22) Conférences des Ministres
9/10 sept. 1955.
CH-BAR#E2800#1967/61#100* (22) Conférences des Ministres
7/8 sept. 1956.
CH-BAR#E2800#1967/61#101* (22) Conférences des Ministres
6/7 sept. 1957.
CH-BAR#E2800#1967/61#102* (22) Conférences des Ministres
5/6 sept. 1958.
CH-BAR#E2800#1967/61#103* (22) Conférences des Ministres
11/12 sept. 1959.
CH-BAR#E2800#1967/61#104* (22) Conférences des Ministres
9/10 sept. 1960.

Papiers Alfred Zehnder, Ministre

CH-BAR#E2802#1967/78#192* (C.3.c) Ministerkonferenzen 1947–1954
und 1956.

Papiers Robert Kohli, Ministre

CH-BAR#E2808#1974/13#228* (F-27) Ministerkonferenz 1957–1962.

Sources imprimées

Documents Diplomatiques Suisses: 1848 et suiv., base de données en ligne

Dodis: dodis.ch.

Feuille fédérale de la Confédération, base de données en ligne:

www.amtsdruckschriften.bar.admin.ch.

Fleury, Antoine, Danièle Tosato-Rigo (éd.): Suisse-Russie, 1813–1955,
Contacts et ruptures, Berne 1994.

Une bibliographie sur l'histoire de la politique extérieure et les relations internationales de la Suisse se trouve sous dodis.ch/biblio.

Akmann-Bodenmann, Ursula: Die schweizerischen Sozialattachés. Ein Beitrag zur Geschichte des diplomatischen Dienstes nach dem Zweiten Weltkrieg, Zürich 1992.

Altermatt, Claude: Les débuts de la diplomatie professionnelle en Suisse, Fribourg 1990.

Altermatt, Claude: 1798–1998. Deux siècles de représentations extérieures de la Suisse, Berne 1998.

Altermatt, Claude: La politique étrangère de la Suisse pendant la guerre froide, Lausanne 2003.

Bazouni, Yvan: Le métier de diplomate, Paris 2005.

Berstein, Serge, Pierre Milza (éd.): Histoire du XX^e siècle. Le monde entre guerre et paix. 1945–1973, Tome 2, Paris 1996.

Bilfinger, Monica, Martin Fröhlich: Guide des monuments suisses. La maison Béatrice von Wattenwyl, Berne 2000.

Bilfinger, Monica: Guide des monuments suisses. Le domaine du Lohn à Kehrsatz, Berne 2010.

Bovard, Pierre-André: Nos Excellences à Berne. D'Henri Druey à Pierre Graber 1848–1977. Portraits de vingt-quatre conseillers fédéraux romands, Morges 1997.

Cavin, Jérémie: L'anticommunisme de Max Petitpierre au début de la Guerre froide (1945–1953). Des paroles aux actes, Mémoire de licence, Neuchâtel 2009.

Commission Indépendante d'Experts Suisse – Seconde Guerre Mondiale: La Suisse, le national-socialisme et la Seconde Guerre mondiale. Rapport final, Zurich 2002.

Cornut, Xavier: Une nouvelle ère. La diplomatie suisse à Moscou face à la mort de Joseph Staline, Sarrebruck 2011.

Fischer-Rosetti, Sandrine: Si l'après-guerre nous était conté. Regards sur la vie en Suisse romande de 1945 à 1955, Lausanne 1998.

Gaddis, John Lewis: The Cold War. A New History, New York 2005.

- Gehrig-Straube, Christine: *Beziehungslose Zeiten. Das schweizerisch-sowjetische Verhältnis zwischen Abbruch und Wiederaufnahme der Beziehungen (1918–1946) aufgrund schweizerischer Akten*, Zürich 1997.
- Henry, Philippe: «Max Petitpierre, homme d'État (1899–1994)», in: Michel Schlup (éd.): *Biographies neuchâteloises. Tome 5: De 1950 au seuil du XXI^e siècle*, Hauterive 2008, 255–260.
- Hessler, Julie, Robert O. Paxton: *L'Europe au XX^e siècle*, Paris 2011.
- Jost, Hans Ulrich: *Le salaire des neutres. Suisse 1938–1948*, Paris 1999.
- Longchamp, Olivier: *La politique financière fédérale (1945–1958)*, Thèse de doctorat, Lausanne 2010.
- Manz, Johannes J.: «Administration fédérale, Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) et le service extérieur suisse», in: Alois Riklin, Hans Haug, Raymond Probst (éd.): *Nouveau manuel de la politique extérieure suisse*, Berne 1992, 153–164.
- Moser, Antoinette: *Tribulations d'une légation suisse en Chine. Henri de Torrenté, un diplomate suisse au miroir de son journal*, Sarrebruck 2010.
- Paccaud, Isabelle: «Les relations économiques anglo-suissees au sortir de la Deuxième Guerre mondiale», in: Hans Ulrich Jost, Monique Ceni, Matthieu Leimgruber (éd.): *Relations internationales et affaires étrangères suisses après 1945*, Lausanne 2006, 33–49.
- Perrenoud, Marc: *Banquiers et diplomates suisses (1938–1946)*, Lausanne 2011.
- Praz, Anne-Françoise: *Du Réduit à l'ouverture. La Suisse de 1940 à 1949*, Lausanne 1995.
- Praz, Anne-Françoise: *Scooters, sputniks et prospérité. La Suisse de 1950 à 1959*, Lausanne 1996.
- Roulet, Louis-Edouard (éd.): *Max Petitpierre, seize ans de neutralité active, aspects de la politique étrangère de la Suisse (1945–1961)*, Neuchâtel 1980.
- Soutou, Georges-Henri: *La Guerre froide 1943–1990*, Paris 2010.
- Stamm, Konrad: *Der «grosse Stucki». Eine schweizerische Karriere von weltmännischem Format. Minister Walter Stucki (1888–1963)*, Zürich 2013.
- Thom, Françoise: «Le premier dégel et la réaction occidentale (mars–juillet 1953)», in: Georges-Henri Soutou, Emilia Robin Hivert (éd.): *L'URSS et l'Europe de 1941 à 1957*, Paris 2008, 381–398.
- Trachsler, Daniel: *Bundesrat Max Petitpierre. Schweizerische Aussenpolitik im Kalten Krieg 1945–1961*, Zurich 2011.
- Tschäppeler, Walter: *Magistrats et diplomates suisses. Album biographique illustré*, Berne 1941.
- Walter, François: *Histoire de la Suisse. Tome 5: Certitudes et incertitudes du temps présent (de 1930 à nos jours)*, Neuchâtel 2010.
- Werder, Hans: *Die Bedeutung der Volksinitiative in der Nachkriegszeit*, Bern 1978.

Bonjour, Edgar, Konrad Stamm: «Walter Stucki», in: Dictionnaire historique de la Suisse (DHS), <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/f/F6700.php>, version du 16. 7. 2012.

Stettler, Peter: «Ulrich Dürrenmatt», in: Dictionnaire historique de la Suisse (DHS), <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/f/F4473.php>, version du 21. 2. 2006.

TIMOTHÉE FELLER

LE COLLÈGE DES DIPLOMATES | QdD 3

Le 7 décembre 1945, le Conseil fédéral décide de renouer avec la tradition de réunir, au mois de septembre de chaque année, les Ministres de Suisse en congé au pays. Espace de sociabilisation où se côtoient les Conseillers fédéraux, les diplomates et les hauts fonctionnaires de l'administration fédérale, cet événement qui prendra le nom de «Conférence des Ambassadeurs» au début des années soixante, permet aux participants d'évoquer de vive voix les questions liées au fonctionnement et aux missions du service extérieur helvétique.

En 2011, le groupe de recherche des Documents Diplomatiques Suisses (DDS) publie sur sa base de données en ligne dodis.ch la plupart des exposés et des procès-verbaux des différentes conférences organisées entre 1945 et 1961. Le présent volume s'appuie sur ces documents pour faire ressortir un certain nombre d'enjeux marquants du développement de la diplomatie professionnelle suisse sous l'ère du Conseiller fédéral neuchâtelois Max Petitpierre. Parmi ces enjeux figurent notamment les mesures relatives à la sécurité des postes, la démobilisation des effectifs et l'introduction du concours diplomatique.

Timothée Feller, * 1986, Master ès lettres, enseignant, ancien stagiaire des Documents Diplomatiques Suisses.