

**La France en guerre**  
**et les Organisations internationales**  
**1939 - 1945**

PUBLICATIONS DE LA FACULTÉ DE DROIT ET DES SCIENCES ÉCONOMIQUES  
DE GRENOBLE

*Collection générale*

VOLUME N° 2

La collection générale de la Faculté de Droit et des Sciences Économiques qui constitue l'une des collections publiées par celle-ci, accueille les travaux de professeurs et de chercheurs et les travaux de colloques tenus à la Faculté ou dans ses Instituts. Elle complète les collections spécialisées dans lesquelles sont publiés les travaux réalisés dans le cadre des centres de recherche de la Faculté et de ses Instituts.

Université de Grenoble

Paris . MOUTON . La Haye  
1969

ATIONS DE LA FACULTÉ DE DROIT ET DES SCIENCES ÉCONOMIQUES  
DE GRENOBLE

**LA FRANCE EN GUERRE  
ET  
ORGANISATIONS INTERNATIONALES  
1939 - 1945**

par

**VICTOR-YVES GHEBALI**

LICENCIÉ ÈS SCIENCES POLITIQUES (ÉTUDES INTERNATIONALES)

DE L'UNIVERSITÉ DE GENÈVE

INSTANT DE RECHERCHES AU CENTRE EUROPÉEN DE LA DOTATION CARNEGIE  
POUR LA PAIX INTERNATIONALE

AVANT-PROPOS

de **RENÉ CASSIN**

PRÉFACE

de **JEAN CHARPENTIER**

PROFESSEUR A LA FACULTÉ DE DROIT

ET DES SCIENCES ÉCONOMIQUES

DE GRENOBLE

Paris . MOUTON . La Haye  
1969



*A Catherine*



## AVANT-PROPOS

PARIS, le 1<sup>er</sup> mars 1968.

*C'est avec un réel plaisir que j'apprends la prochaine publication de l'ouvrage de M. Ghéballi sur La France en guerre et les organisations internationales. Celui-ci sera précédé d'une préface de M. le professeur Charpentier, particulièrement expert en la matière.*

*Ayant, en tant qu'universitaire, secondé du mieux possible la réalisation de cette étude scientifique sur un aspect presque inconnu des activités françaises durant la Seconde Guerre mondiale, j'ai déjà pu apprécier le sérieux et l'ingéniosité tenace avec lesquels l'auteur a, en historien objectif, poursuivi ses recherches et recouru à des sources de documentation fort variées.*

*Je tiens maintenant à le féliciter de l'importance des résultats atteints grâce à son effort. La plupart des faits relevés dans les trois parties de l'ouvrage constituent en effet, en eux-mêmes et dans leur ensemble, des révélations pour le grand public et même pour la plupart des acteurs mêlés à leur accomplissement.*

*En particulier, la relation faite par lui des terribles conditions dans lesquelles la Société des Nations et l'Organisation internationale du travail se sont trouvées à Genève à l'approche de la Deuxième Guerre mondiale et pendant la durée de celle-ci, apporte une justification publique décisive à la décision prise en 1945-1946 par les Nations alliées de ne plus imposer à la Suisse, pays neutre, de redevenir le siège d'institutions internationales de caractère politique, telles que l'Organisation des Nations unies. En revanche, il est naturel que la République helvétique continue à donner l'hospitalité aux organisations internationales humanitaires, sociales, économiques ou éducatives, y compris les formations du même ordre relevant des Nations unies.*

*Le lecteur prendra connaissance avec tristesse de la manière lamentable dont, malgré des résistances individuelles très honorables, les dirigeants successifs du gouvernement de la France occupée fixé à Vichy ont rompu tous liens avec les organisations internationales — et cela non exclusivement pour obéir à la pression de l'occupant hitlérien, mais par complaisance à l'égard du nationalisme le plus aveugle.*

*Quel contraste avec ce qu'ont tenté et progressivement réussi, face aux pires obstacles, les hommes qui, sans mandat et, à l'origine, sans moyens, se sont portés, de Londres, puis d'Alger, les gérants d'affaires de la France*

*occupée et enchaînée ! Dès le 18 juin 1940, ils ont, à l'appel et sous la direction du général de Gaulle, repris le combat armé, non seulement pour la libération matérielle de notre pays foudroyé à l'avant-garde des peuples contraints à la guerre, mais en même temps pour le rétablissement de ses libres institutions républicaines et pour celui de son rôle de pilote et de constructeur dans le monde.*

*Cette France combattante là n'a pas cessé de manifester sa fidélité à ce qui pouvait subsister des institutions pacifiques créées à l'issue de la guerre 1914-1918 gagnée au prix de tant de sacrifices. Dans la mesure, hélas ! trop réduite où ses forces et ses alliés lui en ont laissé la possibilité, elle a réclamé et exercé, comme un droit et un honneur, une participation effective aux organisations alliées improvisées pendant la bataille pour des besoins temporaires, comme aux plans généraux de reconstitution engagés dès avant la victoire finale en vue de l'après-guerre, c'est-à-dire de l'organisation de la Paix.*

*Pour avoir fait partie de l'équipe initiale, je tiens à exprimer à l'auteur la fierté et la gratitude des hommes appelés à rendre compte au peuple de France des initiatives prises en son nom entre 1940 et 1945. A la question : « A quoi et comment avez-vous servi ? » les faits groupés et tirés de l'ombre par lui apportent une réponse décisive dans un domaine important. Ils témoignent devant l'histoire que, dans les années les plus sombres, la vraie France est demeurée solidaire de l'humanité.*

*Je forme des vœux sincères pour le succès d'un ouvrage aussi riche d'enseignements.*

René CASSIN.

## PRÉFACE

*Si la Société des Nations, en tant que modèle d'organisation internationale, n'est pas encore sortie de l'injuste oubli dans lequel son échec final l'a fait sombrer, à fortiori a-t-elle gardé jusqu'à ce jour à peu près entier le mystère de son existence précaire entre son chant du cygne — l'exclusion de l'U.R.S.S. à la suite de son agression contre la Finlande, en décembre 1939 — et sa mort — sa dissolution en avril 1946. L'ouvrage de M. Ghebali lève heureusement le voile sur cette période dramatique, mais passionnante, pendant laquelle l'organisation pacifiste de Genève — tout comme son associée, l'O.I.T. — se trouva, paradoxalement, confrontée aux problèmes nés de la guerre qu'elle n'avait pu empêcher ; plus particulièrement, il nous révèle quels furent les rapports entre ces organisations internationales et la France en guerre.*

*Les malheurs de la France en guerre se sont en effet curieusement combinés à ceux des organisations genevoises en chômage. D'abord à propos de leur siège, la S.D.N., symbole de l'ordre international de Versailles, bastion des démocraties, ne pouvait envisager sans appréhension les difficultés auxquelles elle exposait la Suisse, menacée d'encerclement par les forces de l'Axe et tenue, si elle voulait la voir préservée, de donner des gages de sa neutralité ; elle ne pouvait éviter de prendre certaines précautions pour assurer, contre toute éventualité, sa liberté d'action. Victor-Yves Ghebali nous conte comment, à partir de cette préoccupation légitime, naquit le projet déconcertant de transférer le Secrétariat de la S.D.N. en France et comment, par une singulière ironie du sort, les premiers fonctionnaires genevois et les premières caisses d'archives arrivèrent... à Vichy, le 12 juin 1940, deux jours avant l'entrée des Allemands ! la coïncidence prêterait à rire, si elle ne résultait pas d'un désastre national.*

*A la suite de ce désastre, la France se trouve déchirée entre le gouvernement de Vichy et les autorités de la France libre ; cette division va poser le problème de la participation de notre pays aux organisations internationales. C'est le deuxième élément de ce récit, le plus important. Il peut être résumé en une phrase : Vichy rompt inconsidérément les liens de la France avec les organisations internationales, la France libre réussit à les renouer. Mais il va de soi, et la lecture de ce livre nous en convainc, que la réalité est infiniment plus complexe et plus nuancée : la situation n'a pas été la même pour la S.D.N. et pour l'O.I.T., la rupture ne s'est pas faite sans résistances, ni la réintégration sans difficultés.*

*Au-delà de l'étonnement dans lequel nous plongeent certaines révélations — celle, par exemple, de la rencontre inattendue à New York, lors de la confé-*

rence de l'O.I.T. d'octobre 1941, du représentant de Vichy et de celui de Londres — le récit incite à la réflexion, tant sur les institutions que sur les hommes.

Sur le premier point, il nous paraît démontrer, une fois de plus, que les organisations internationales ne sont rien sans les Etats qui les animent. La preuve en est dans le comportement différent de la S.D.N. et de l'O.I.T. à l'épreuve de la guerre. Si la seconde seule a survécu, c'est sans doute d'abord parce qu'elle n'avait pas, comme la première, échoué dans la poursuite de son but ; même sur ce plan, cependant, il faut noter que ce sont les Etats membres qui, par leur indifférence, ont fait échouer le Plan Bruce qui projetait de juxtaposer au Conseil de la S.D.N. une sorte de Conseil Economique. Mais une autre raison de la vitalité de l'O.I.T. tient à ce que son organisation pour le temps de crise maintenait à côté du directeur un organe politique capable de décider, le Conseil d'administration, ou un Comité restreint qui en était l'émanation, alors que, dans le même temps, le secrétaire général de la S.D.N. n'était flanqué que d'un organe technique composé d'experts financiers, la Commission de contrôle. Dès lors, comme le note très justement Victor-Yves Ghebali, « ce ne sera pas le seul paradoxe de cette situation que de voir la Société des Nations, organisation politique, s'abriter derrière des arguments d'ordre juridique pour éviter tout contact avec la France libre et l'O.I.T., organisation technique, justifier au nom de principes politiques, son dialogue avec le mouvement du général de Gaulle ».

Mais en dehors des institutions — Etats ou organisations internationales — c'est aussi le rôle des hommes qui est ici mis en lumière. Les hommes d'Etat d'abord, qui, professionnellement, oserait-on dire, pèsent sur le cours de l'Histoire. Ainsi, les liens de la France avec les organisations internationales ont été successivement entre les mains de Laval et de Darlan. Tous deux étaient hostiles à l'institution de Genève, mais leur commune aversion devait se traduire différemment dans leurs actes, en raison de leurs tempéraments différents : tandis que Laval, en politique retors, différait la rupture tant qu'elle lui paraissait un atout monnayable à l'égard de l'Allemagne, Darlan, plus passionné, la consommait délibérément par pure aversion personnelle.

Outre cet éclairage que l'auteur projette ainsi sur la personnalité de certains dirigeants, son ouvrage nous laisse entrevoir — et c'est un de ses aspects les plus captivants — l'influence considérable que peuvent avoir sur le cours des événements certains personnages effacés qui s'imposent comme intermédiaires. Tel cet étonnant Marius Viple, véritable éminence grise du B.I.T., compatriote de Laval, maître dans la « science des relations personnelles », qui réussit à obtenir de Laval que la France de Vichy paie ses cotisations à la S.D.N., et de Darlan qu'elle ne rompe pas les ponts avec l'O.I.T.

Bien d'autres enseignements seraient à retenir de ce livre — le lecteur les tirera lui-même. Notre propos était seulement de l'inciter à l'ouvrir ; gageons

*qu'il ne le refermera qu'à la dernière page. Car, sur un sujet passionnant, l'auteur allie à l'élégance de la plume la clarté du juriste et la conscience de l'historien ; ayant eu la chance d'accéder aux archives de la S.D.N., il s'est astreint à vérifier ses sources et à les compléter, chaque fois qu'il l'a pu, par des témoignages écrits et oraux. Quand le lecteur saura, enfin, que cet ouvrage est la publication, à peine modifiée, d'un mémoire de doctorat, il aura le sentiment, n'est-il pas vrai ? d'avoir découvert un jeune maître de l'histoire des relations internationales.*

Jean CHARPENTIER,  
*Professeur de droit international public  
à l'Université de Grenoble.*



## REMERCIEMENTS

Au seuil de cette étude, nous voulons reconnaître la lourde dette que nous avons contractée auprès des institutions ou des personnalités suivantes :

Pour ce qui concerne la consultation d'*archives* : Nous avons une dette spéciale envers le personnel de l'Organisation des Nations unies qui s'occupe des archives de la S.D.N., à savoir : M. Norman Field, bibliothécaire adjoint à la bibliothèque du Palais des Nations (Genève), qui a satisfait nos nombreuses et lassantes exigences ; M. Yves Pérotin, directeur des archives de la Seine, actuellement détaché à Genève pour organiser les archives de la S.D.N., dont nous avons toujours pu apprécier la compétence et la courtoisie ; M. A. Rattray et Miss E. Mayes, adjoints de M. Yves Pérotin, qui ont plus d'une fois mis leur temps précieux à notre disposition ; M<sup>me</sup> P. Chazalon, du « Registry » de l'O.N.U. (Genève), qui a orienté utilement nos recherches.

Nous ne saurions passer sous silence l'éminente faveur que nous ont accordée MM. Marjan Stopar-Babsek et Robert Claus, archivistes de l'O.N.U. (New York), en envoyant à Genève, à notre intention, un certain nombre de dossiers appartenant à la section économique de la S.D.N. (qui avait fonctionné à Princeton pendant la durée de la Seconde Guerre mondiale).

Nous remercions très vivement MM. A. Pétrier, A. Porchet et P. Carvin, du « Registry » de l'O.M.S. (Genève), qui ont bien voulu mettre à notre disposition les archives de la section d'hygiène de la S.D.N.

Que M<sup>me</sup> Robert Fawtier, de la section des archives de l'U.N.E.S.C.O. (Paris), veuille bien aussi accepter notre reconnaissance pour avoir facilité nos recherches sur les archives de l'Institut international de coopération intellectuelle.

Nos remerciements les plus sincères vont enfin à MM. Raymond Manning et N. Ner ainsi qu'à C.O.J. Matthews, appartenant respectivement au « Registry » et à la section des relations officielles du B.I.T., pour l'assistance précieuse qu'ils nous ont fournie, sans oublier M<sup>me</sup> J. Mady et M.-T. Chabord, des archives nationales (Paris).

Du côté des *bibliothèques*, notre reconnaissance va à : MM. Badr Kasma, M. Viñuelas et Miss Z. Polite, ainsi qu'à tout le personnel de la bibliothèque du Palais des Nations (Genève) ; M. J. Lambert, de la bibliothèque du B.I.T. (Genève), qui nous a constamment fait profiter de sa haute compétence pour tout ce qui touche aux questions du travail et dont l'assistance nous a particulièrement été profitable avec celle de M. J. Guerra, qui a contribué à l'avancement rapide de nos recherches en nous facilitant souvent la tâche ;

M<sup>lle</sup> A. Lacour, ainsi qu'au personnel de la bibliothèque de documentation internationale contemporaine (Paris) ; la bibliothèque de l'Institut universitaire de hautes études internationales (Genève) et plus particulièrement à M. Pierre Pagneux, qui nous a gratifié, comme toujours, de très utiles conseils, à M<sup>me</sup> Lydia Anhoeck et à M<sup>lle</sup> Irène Sauvin qui nous ont fourni une aide toujours prévenante ; M. Pierre Bruckner et au personnel de la bibliothèque publique et universitaire (Genève) ; enfin à M. Glachant, de la bibliothèque du ministère des Affaires étrangères (Paris).

De nombreuses personnalités ont pris la peine de nous recevoir et de répondre à nos questions. Qu'ils veuillent bien trouver ici l'expression de notre entière gratitude : MM. Pierre Arnal, ancien ambassadeur ; Thanassis Aghnidès, ancien ambassadeur et ancien sous-secrétaire général de la S.D.N. ; Ignace Bessling, délégué permanent du Luxembourg auprès de l'Office des Nations unies à Genève ; René Cassin, vice-président du Conseil constitutionnel ; Adolfo Costa du Rels, délégué permanent de Bolivie auprès de l'U.N.E.S.C.O. ; Henri Gallois, ancien fonctionnaire du B.I.T. ; Henry Hauck, ministre plénipotentiaire, délégué adjoint gouvernemental de la France au Conseil d'administration de l'O.I.T. ; C. Wilfrid Jenks, directeur général adjoint du B.I.T. ; Robert Lafrance, ancien fonctionnaire du B.I.T. ; Etienne Lajti, ancien fonctionnaire de l'Institut international de coopération intellectuelle ; Branko Lukac, ancien fonctionnaire de la S.D.N. ; René Massigli, ancien ambassadeur ; François de Panafieu, ancien consul général ; Alexandre Parodi, vice-président du Conseil d'Etat et délégué gouvernemental de la France au Conseil d'administration de l'O.I.T. ; Edward J. Phelan, ancien directeur général du B.I.T. ; Jef Rens, ancien directeur général adjoint du B.I.T. ; Franck Schoell et N. Slutzki, anciens fonctionnaires de la S.D.N. ; Vladimir Socoline, ancien sous-secrétaire général de la S.D.N. ; Valentin Stencek et Marc Veillet-Lavallée, anciens fonctionnaires de la S.D.N.

D'autre part, nous avons eu l'honneur de correspondre ou de bénéficier de l'assistance des personnalités suivantes : MM. Georges Bonnet, député, ancien président du Conseil et ancien ministre des Affaires étrangères ; Yves Bréart de Boisanger, ancien membre de la Commission de contrôle de la S.D.N. ; Edouard Daladier, ancien président du Conseil ; Bernard de Fournoux, directeur des services d'archives de l'Allier ; André Ganem, ancien fonctionnaire de la S.D.N. ; Carter Goodrich, ancien président du Conseil d'administration de l'O.I.T. ; Jean Monnet, ancien commissaire à la Reconstruction du C.F.L.N. ; Charles Pomaret, ancien ministre du Travail ; Henri Raymond, ancien fonctionnaire du B.I.T.

Nous avons enfin eu recours aux connaissances de MM. Saül Friedländer et Philippe Cahier, professeurs à l'Institut universitaire de hautes études internationales (Genève) ; M. James Barros, professeur au Barnard College (Columbia University, New York) ; MM. A.C. Breycha-Vauthier, ambassadeur

d'Autriche au Liban, ancien fonctionnaire de la S.D.N. et de l'O.N.U. ; Emile Delaveney, de l'U.N.E.S.C.O. ; Henri Michel, secrétaire général du comité d'Histoire de la Seconde Guerre mondiale ; M. Francis Wolf, actuel conseiller juridique du B.I.T.

Nous avons volontairement réservé pour la fin d'exprimer notre plus vive reconnaissance :

à M<sup>me</sup> Adrien Tixier, sans la compréhension de qui cette étude n'aurait jamais pu être menée à bonne fin ;

à la Dotation Carnegie pour la paix internationale et plus spécialement à M. John Goormaghtigh, directeur du centre européen, et à Miss Ann Winslow, rédacteur en chef du périodique « International Conciliation », pour la confiance qu'ils nous ont témoignée en finançant une grande partie de nos recherches ;

à M. Jean Siotis, professeur à l'Institut de hautes études internationales (Genève) et « consultant » du centre européen de la Dotation Carnegie pour la paix internationale, qui nous a suggéré le sujet de la présente étude ;

à M. le professeur Jean Charpentier qui a bien voulu prendre la direction de ce mémoire et nous faire profiter sans cesse de ses précieuses observations ; au conseil de la faculté de droit et de sciences économiques de l'université de Grenoble à qui nous devons le privilège d'être publié.



## INTRODUCTION

Bien souvent au cours de l'entre-deux-guerres, la France s'identifia à la Société des Nations. Aucune grande puissance ne se montra plus soucieuse du respect des engagements du Pacte et de leur consolidation au moyen d'instruments juridiques précis. C'est qu'entre elle et l'organisme genevois existaient à la fois ce que l'on pourrait appeler des liens de cœur (vocation internationaliste de la République française) et de raison (désir de contenir le militarisme allemand par le truchement d'un système de sécurité collective). La présence de la France fut d'ailleurs telle à Genève qu'il ne serait pas excessif de dire que la diplomatie française de cette période se confondit, pour une bonne partie, avec l'histoire de la Société des Nations.

Mais Genève c'était aussi l'Organisation internationale du travail, institution issue de la paix de Versailles tout comme la Société des Nations, mais dont les activités étaient moins visibles et beaucoup plus efficaces. Le prestige de la France s'y affirma pleinement dès le début grâce à la puissante personnalité d'Albert Thomas, premier directeur de l'Organisation de 1919 à 1932<sup>1</sup> ; par la suite, des hommes tels que Fernand Maurette<sup>2</sup> et Adrien Tixier<sup>3</sup> prirent dignement la relève. De même, au Conseil d'administration de l'O.I.T. (qui fut aussi présidé pour la première fois par un Français, Arthur Fontaine), les représentants français au sein des groupes gouvernemental et ouvrier furent, presque toujours, des hommes de première grandeur : le sénateur Justin Godart (délégué gouvernemental) et le secrétaire général de la C.G.T., Léon Jouhaux (délégué travailleur).

A la veille de la Seconde Guerre mondiale, la coopération internationale demeurait envers et contre tout l'une des constantes de la politique étrangère française. Les relations de la République avec Genève étaient alors particulièrement étroites et cordiales ; il n'était pas étonnant d'apprendre, en avril 1939, que la France acceptait de servir de refuge de guerre au Secrétariat de la S.D.N. ainsi qu'au B.I.T. dans l'éventualité d'un conflit européen qui menacerait l'intégrité de la Suisse. Mais le conflit qui éclata en septembre 1939

1. On peut encore dire jusqu'aujourd'hui que l'Organisation internationale du travail demeure, dans une certaine mesure, la « maison d'Albert Thomas ». Au cours de nombreux entretiens avec des fonctionnaires ou d'anciens fonctionnaires de l'Organisation, nous avons été frappé de constater à quel point demeurait vivace le souvenir du premier directeur. Un ancien sous-directeur, entré à l'O.I.T. à l'époque de la Libération, a pu même nous dire : « Albert Thomas ? Je ne l'ai pas connu, mais je le côtoie ici tous les jours. »

2. Sous-directeur de 1932 à 1936.

3. Sous-directeur de 1936 à 1941.

surpassa bien vite en intensité ce que l'on avait appelé la « Grande Guerre », reléguant les institutions genevoises à un rôle des plus négligeables. La France, après avoir végété pendant quelques mois dans une « drôle de guerre », subit brusquement, en juin 1940, l'une des plus graves défaites militaires et morales de son histoire. Elle allait être bientôt, selon l'expression de Robert Aron, « divisée en son âme, en son territoire et dans l'esprit de ses enfants <sup>4</sup> » : d'un côté, il y avait un gouvernement doté de toutes les apparences de la légalité et, de l'autre, un groupe de Français nanti du seul mandat que l'Histoire lui conférait <sup>5</sup>. N'est-il pas vain dans ces conditions de vouloir examiner les rapports de la France en guerre avec les organisations internationales ? La préoccupation essentielle des derniers gouvernements de la Troisième République n'était-elle pas la conduite des opérations militaires ? Celle de Vichy de faire face, dans la mesure du possible, aux « diktats » incessants de l'occupant ? Celle de la Résistance extérieure, de remettre la France en guerre du côté des Alliés et de lui voir reprendre son rang de grande puissance ? Par ailleurs, quel rôle autre que marginal pouvaient encore jouer des organisations internationales au cours d'un conflit mondial ? La guerre ne constituait-elle pas la négation même de la notion de coopération internationale pacifique ainsi que des principes sur lesquels une S.D.N. pouvait être basée ? Pourtant un examen approfondi démontre que le problème est loin d'être dépourvu d'intérêt. Deux considérations entrent essentiellement en ligne de compte :

#### 1. LA SURVIE DES ORGANISATIONS INTERNATIONALES EXISTANTES ET LA CRÉATION DE NOUVEAUX ORGANISMES INTERGOUVERNEMENTAUX AU COURS DE LA GUERRE MONDIALE

Le déclenchement de la guerre amena incontestablement les organisations internationales existantes à réduire leurs activités d'une façon sensible. Pour la S.D.N. en particulier, c'était l'aboutissement d'une longue faillite qui s'était dessinée dès 1932, au moment du premier conflit sino-japonais. Il serait pourtant équitable de rappeler, d'abord, que c'est pendant la « drôle de guerre » que la Société lança son chant du cygne en excluant l'U.R.S.S. de son sein et en fournissant à la Finlande, victime de l'agression soviétique, une aide technique et militaire non négligeable ; ensuite, que si de 1939 à 1945 le Secrétariat demeura confiné à Genève avec un personnel extrêmement réduit, ses services techniques s'installèrent tôt à l'étranger où ils fonctionnèrent effica-

4. Robert ARON, *Histoire de Vichy, 1940-1944*, Paris, Fayard, 1954, p. 155.

5. Nous paraphrasons ici en quelque sorte la belle formule d'Henri MICHEL : « De Gaulle est arrivé à Londres nanti du seul mandat que l'Histoire lui donnait. » (*Histoire de la France Libre*, Paris, P.U.F., collection « Que sais-je ? », 1963, p. 22.)

cement<sup>6</sup> ; enfin, que les règles constitutionnelles demeurèrent en vigueur puisque la Commission de contrôle de la Société (un organisme financier investi de pouvoirs d'urgence depuis septembre 1939) put remédier à la carence des organes directeurs et maintenir l'organisation en activité avec un budget comportant un minimum de dépenses à la charge des Etats membres. C'est ce qui explique pourquoi la S.D.N. ne fut juridiquement liquidée qu'en avril 1946 après avoir coexisté pendant quelque temps avec l'Organisation des Nations unies.

Pour sa part, l'Organisation internationale du travail fut loin de rester inactive au cours de la même période. A l'invitation du gouvernement canadien, le directeur John Winant s'empressa, en août 1940, de transférer provisoirement le siège de l'Organisation à Montréal. Contrairement à la S.D.N., le B.I.T. se trouva en mesure de se consacrer pleinement à ses tâches, dont l'importance s'était d'ailleurs accrue du fait des conditions de guerre. De 1939 à 1945, l'Organisation d'Albert Thomas manifesta une exceptionnelle vitalité. Deux retentissantes conférences internationales du travail (respectivement tenues à New York du 27 octobre au 6 novembre 1941 et à Philadelphie du 20 avril au 12 mai 1944), six sessions du Conseil d'administration, cinq sessions de son organisme de crise, sans compter des réunions de moindre importance : tel est, par exemple, le bilan de son activité constitutionnelle.

De plus, de nouvelles organisations internationales furent créées entre 1942 et 1945 par les Nations unies en guerre contre l'AXE : la Conférence des ministres alliés de l'Education (préfiguration de l'U.N.E.S.C.O.), la Commission intérimaire de l'alimentation et de l'agriculture (ébauche de l'actuelle F.A.O.), l'U.N.R.R.A. (*United Nations Relief and Rehabilitation Administration*), le F.M.I. (Fonds monétaire international), la B.I.R.D. (Banque internationale pour la reconstruction et le développement)... Comme il leur était impossible de partir à zéro, les secrétariats de ces organismes firent appel à l'expérience que la S.D.N. et l'O.I.T. avaient amassée dans de nombreux domaines depuis une vingtaine d'années. Une fructueuse coordination sera établie, permettant ainsi aux institutions genevoises de prendre une part certaine à l'élaboration des conditions politiques, économiques et sociales de l'après-guerre. Il sera d'ailleurs caractéristique de voir chaque réunion de la S.D.N. et de l'O.I.T. revêtir l'aspect d'une conférence interalliée<sup>7</sup>.

6. Le département économique, financier et du transit fut transféré à Princeton pendant l'été 1940 ; la Trésorerie s'installa à Londres au commencement de l'année suivante ; les services de l'opium s'établirent à Washington au printemps 1941. Pour être complet, ajoutons que le Haut-Commissariat pour les réfugiés fonctionna aussi normalement que possible à son siège de Londres.

7. L'exemple le plus frappant est celui de la conférence internationale du travail de New York (1941), au cours de laquelle le président Roosevelt, en personne, prononça un important discours (alors que les Etats-Unis étaient sur le point d'entrer en guerre).

## 2. L'IMPORTANCE DU FACTEUR « ORGANISATIONS INTERNATIONALES » DANS LES RELATIONS EXTÉRIEURES DE LA FRANCE, DE 1939 A 1945

En dépit, ou plutôt en raison même du déclenchement des hostilités européennes, les dirigeants de la *Troisième République* ne pouvaient détourner complètement leur attention des organisations internationales de Genève : d'une part, une loi du 11 juillet 1938 stipulait qu'en cas de conflit international, le gouvernement français était tenu de saisir la S.D.N., parallèlement à l'exécution de mesures destinées à faire passer la nation du régime du temps de paix à celui du temps de guerre<sup>8</sup> ; d'autre part, l'existence dès avril 1939 d'un plan de repli des institutions genevoises à Vichy démontrait à quel point le sort de la S.D.N. et de l'O.I.T. se trouvait lié à la France en temps de guerre. Enfin, rappelons que des affaires aussi importantes que celles de l'exclusion de l'U.R.S.S. et de l'assistance à la Finlande seront menées par le Secrétariat, au cours de l'hiver 1939-1940, en coordination avec la République française.

Pour le régime de *Vichy*, le problème se présentera sous un aspect plutôt négatif, en ce sens que la politique de l'Etat français tendra à la rupture progressive des liens qui naguère unissaient la République à la S.D.N. et à l'O.I.T. Deux mobiles principaux seront à la base de cette attitude : d'une part, le désir de donner satisfaction sur un point secondaire à l'occupant (dont l'aversion à l'égard de Genève était presque malade), et d'autre part, la volonté d'en finir avec un certain aspect de la France. Le retrait de l'Etat français de la S.D.N., en avril 1941, illustre bien ce domaine très peu étudié des relations franco-allemandes.

Par contre, en ce qui concerne la *France libre*, la question revêtra un tout autre ampleur : la Résistance extérieure avait à la fois à répudier les actes de Vichy entraînant une renonciation des droits français au sein des organisations internationales de Genève, à remplacer le nouveau régime auprès de ces mêmes organisations et, enfin, à représenter les intérêts de la France dans les nouveaux organismes internationaux créés par les Nations unies. Pour ce faire, il lui fallait démontrer avant tout qu'elle seule était en mesure de s'exprimer valablement au nom du peuple français. Mais elle avait affaire à des « alliés hostiles<sup>9</sup> » qui refusèrent pendant longtemps de lui reconnaître une véritable compétence internationale. Le problème des organisations internationales s'insère donc naturellement dans le contexte des relations d'une France libre à la « recherche d'une souveraineté », avec ses grands Alliés.

8. Cf. art. 1<sup>er</sup> de la « Loi du 11 juillet 1938 sur l'organisation de la nation en temps de guerre » (*J.O.R.F.*, 13 juillet 1938, p. 8330).

9. Traduction littérale du titre de l'ouvrage publié par Milton Viorst, *Hostile Allies. Franklin D. Roosevelt and Charles de Gaulle*, New York, McMillan, 1965, vii-270 p.

Toutes ces questions présentent un indéniable intérêt historique, politique et juridique. Elles n'ont pourtant jamais fait l'objet, sous quelque forme que ce soit, d'un examen même partiel. Les raisons de cette situation doivent probablement être imputées aux difficultés de recueillir une documentation de première main. Mais ces difficultés, nous avons pu précisément les surmonter en grande partie, et c'est ce qui permet à la présente étude de voir le jour actuellement. Cela nous amène à aborder le problème des sources.

Nos sources, par ordre décroissant d'importance, se présentent comme suit :

### 1° *Archives non publiées*

Il s'agit des archives de la Société des Nations, de l'Institut international de coopération intellectuelle ainsi que de certains papiers de nature privée.

— Les archives de la S.D.N. ont été, par suite de diverses tribulations, dispersées en plusieurs endroits. Fort heureusement, le gros des dossiers (appelé « fonds du Secrétariat » ou « fonds genevois ») se trouvait à l'Office des Nations unies à Genève ; nous avons été autorisé à en consulter certaines parties avec beaucoup de profit<sup>10</sup>. Nous avons bénéficié de conditions favorables, puisque la règle des quarante ans, applicable actuellement à la consultation de ce fonds, ne nous a pas concerné. Cette situation est tout simplement due au fait que nos recherches sur les archives de la Société avaient commencé à une date antérieure à la réorganisation du fonds et à l'institution d'une réglementation générale en ce domaine.

— Les archives de l'I.I.C.I. sont à l'U.N.E.S.C.O. Elles demeurent accessibles sur présentation de pièces justificatives des travaux entrepris. Leur intérêt a été pour nous, entre autres, de couvrir les relations franco-allemandes en matière de coopération intellectuelle pendant l'année 1940.

— Enfin aux sources précédentes viennent s'ajouter des papiers personnels que certains fonctionnaires internationaux ont eu la bienveillance de mettre à notre disposition. Ces papiers se sont révélés d'une utilité considérable : ainsi la partie de la présente étude relative au régime de Vichy a été presque uniquement basée sur des sources privées.

### 2° *Témoignages oraux*

Des entretiens avec un certain nombre de fonctionnaires internationaux ou de personnages-clés de cette période ont constitué un merveilleux complément à la consultation des archives précitées<sup>11</sup>. En effet, bien souvent, ces contacts directs nous ont aidé à mieux comprendre telle pièce d'archives, voire à l'in-

10. Nous avons aussi été en mesure d'examiner un certain nombre de dossiers déposés soit à l'O.M.S. (Genève), soit au siège de l'O.N.U. (New York). C'est également au siège de New York que nous avons pu consulter quelques dossiers des archives de l'U.N.R.R.A.

11. Cf. *infra*, p. 228, la liste des personnes interviewées.

interpréter sous un jour complètement différent. Ces interviews ont fait l'objet de procès-verbaux que nous avons largement utilisés dans la rédaction de ce travail. L'expérience nous a prouvé que la plupart des personnes interrogées ne consentent à confier leurs souvenirs qu'une fois ayant la certitude que leur interlocuteur en sait déjà long et qu'il risque de dénaturer la signification de certains faits auxquels elles ont été, plus ou moins, mêlées.

### 3° Presse

La presse de cette période est une mine généralement assez peu exploitée ; nous l'avons surtout utilisée pour la France libre en dépouillant systématiquement un certain nombre de périodiques (*France-Amérique, La Marseillaise, Pour la Victoire, etc.*). Nous ne l'avons cependant considérée que comme une source d'appoint : elle nous a servi à mesurer l'importance donnée à un événement particulier, sa portée auprès de certains milieux et les réactions qu'il suscite. Il était, par exemple, fort intéressant d'étudier les commentaires de la presse de la Résistance extérieure sur des faits tels que le retrait de Vichy de la S.D.N. ou la répudiation de ce retrait par la France libre. Parfois, aussi, la consultation de ces périodiques, en nous amenant à vérifier la véracité de certaines rumeurs, a contribué à orienter utilement nos recherches à travers le dédale des archives.

### 4° *Manuels, ouvrages généraux, monographies, etc.*

Enfin, l'étendue de notre sujet nous a obligé à consulter un grand nombre d'ouvrages, car avant d'aborder cette étude il fallait que son cadre nous fût familier. Par conséquent, nous nous sommes attaché à étudier soigneusement l'aspect diplomatique de la Seconde Guerre mondiale, le régime de Vichy, la Résistance extérieure, la vie et le fonctionnement des organisations internationales pendant le conflit mondial.

En dépit de la nouveauté du sujet et du caractère inédit de la majeure partie des sources, deux faiblesses de cette étude doivent être signalées :

Les rapports de la France avec les organisations internationales n'ont presque uniquement été reconstituées que d'après les archives de ces dernières. Le point de vue français en est absent, puisque la règle des cinquante ans s'applique rigoureusement aux archives nationales. C'est dire que cette étude aura, par certains endroits, un caractère quelque peu fragmentaire. Cela est particulièrement vrai pour tout ce qui touche la fin de la Troisième République et, dans une moindre mesure, la période de l'Etat français. Pour la France libre, la question se pose moins, car les *Mémoires de guerre* du général de Gaulle contiennent en annexe un grand nombre de documents intéressants.

Notre étude portant sur un sujet d'histoire contemporaine avait l'inconvénient de se référer à des personnes parfois encore en vie. Il a donc fallu nous plier à certaines règles d'usage en n'indiquant pas toujours la référence précise ou complète de tel ou tel document cité. Pour des raisons d'évidente courtoisie,

nous avons décidé d'appliquer les mêmes règles à l'égard des informations puisées dans des papiers personnels ou découlant d'entretiens avec les personnes qui ont bien voulu se confier à nous.

Nous n'aurons pas la prétention d'affirmer que nous avons voulu faire œuvre d'historien : ce travail n'est qu'une simple étude de science politique. D'ailleurs, la différence de nature qui existait entre nos sources ne nous incitait pas à nous laisser enfermer dans le cadre d'une méthode rigide, mais plutôt à nous adapter aux exigences particulières de chacune d'elles.

Nous nous proposons d'examiner les relations de la France en guerre (c'est-à-dire des gouvernements de droit ou de fait de la Troisième République, de Vichy<sup>12</sup>, de la France libre<sup>13</sup> et libérée) avec les organisations internationales (c'est-à-dire les institutions internationales de Genève et les organismes intergouvernementaux créés par les Alliés pendant la guerre).

De ce fait, une division chronologique tripartite s'impose :

- La Troisième République et la survie des institutions internationales de Genève pendant la guerre européenne, 1939-1940 (Première partie).
- La rupture de Vichy avec les institutions internationales de Genève, 1940-1942 (Deuxième partie).
- La participation de la France libre (et libérée) aux activités des organisations internationales, 1940-1945 (Troisième partie).

12. Vichy n'ayant signé qu'un armistice, l'état de guerre subsistait juridiquement.

13. Nous avons volontairement écarté la Résistance intérieure. Cela nous aurait amené trop loin, et d'ailleurs l'ouvrage classique de Henri MICHEL (*Les Courants de pensée de la Résistance*, Paris, P.U.F., 1962) a abordé ce problème (cf p. 533-537). Cf. également au livre d'André HAURIUO (*Vers une doctrine de la Résistance : le socialisme humaniste*, Alger, Fontaine, 1944, 206 p.) qui, à ses pages 122-124 et 179-201, synthétise les vues de la Résistance sur la coopération internationale.

## ABRÉVIATIONS

<i>A.J.I.L.</i>	<i>American Journal of International Law.</i>
<i>L'Appel</i>	Charles de GAULLE, <i>Mémoires de guerre</i> , t. I : <i>L'Appel, 1940-1942</i> , Paris, Plon, 1954.
Archives I.I.C.I.	Archives de l'Institut international de coopération intellectuelle, Paris, U.N.E.S.C.O.
Archives nationales AJ <sup>43</sup>	Archives de l'Organisation internationale des réfugiés et du Comité intergouvernemental pour les réfugiés, déposées aux archives nationales sous la cote AJ <sup>43</sup> , suivie de numéros variables.
Archives S.D.N., 1933-1946	League of Nations, Registry Files, 1933-1946 (Office des Nations unies et Organisation mondiale de la santé, Genève). Tous les dossiers dont le numéro de série commence par 8 appartiennent au fonds de l'O.M.S.
Archives S.D.N., Princeton	League of Nations. Financial Section and Economic Intelligence Service, Princeton Office, Registered Files, 1940-1946, New York, Organisation des Nations unies.
Archives U.N.R.R.A.	United Nations Relief and Rehabilitation Administration (Organisation des Nations unies pour le secours et le relèvement) Archives. New York, Organisation des Nations unies.
B.I.R.D.	Banque internationale pour la reconstruction et le développement.
B.I.T.	Bureau international du travail.
<i>B.I.T.</i> , <i>B.O.</i>	<i>Bulletin officiel du Bureau international du travail.</i>
C.A.M.E.	Conference of Allied Ministers of Education (Conférence des ministres alliés de l'Éducation).
C.I.C.I.	Commission internationale de coopération intellectuelle de la S.D.N.
C.I.N.A.	Commission internationale de navigation aérienne.
C.I.R.	Comité intergouvernemental pour les réfugiés.
Circ. int.	Circulaire interne du Secrétariat de la Société des Nations.

C.I.T.E.J.A.	Comité international technique d'experts juridiques aéronautiques.
C.F.L.N.	Comité français de la Libération nationale.
<i>Cmd.</i>	<i>Command Papers</i> . His Majesty's Stationery Office, London.
Commission des mesures à prendre...	Commission des mesures à prendre en cas de circonstances exceptionnelles (Organisation internationale du travail).
C.N.F.	Comité national français.
C.P.M.	Commission permanente des mandats de la S.D.N.
<i>D.F.C.A.A.</i>	<i>La Délégation française auprès de la Commission allemande d'armistice. Recueil de documents publiés par le gouvernement français</i> (t. III et IV), Paris, A. Costes, Imprimerie nationale, 1953-1957.
<i>D.F.G.P.</i>	<i>Documents on German Foreign Policy, 1918-1945. From the Archives of the German Foreign Ministry. Series D (1937-1945)</i> , Washington, Department of State, Government Printing Office.
Doc.	Document(s).
<i>Doc. Dipl. It.</i>	<i>I Documenti diplomatici italiani</i> . Roma, Libreria dello Stato (Ministero degli affari esteri, Commissione per la pubblicazione dei documenti diplomatici), Nona serie (1939-1943).
D.P.F.	Département politique fédéral (Berne).
F.A.O.	Food and Agricultural Organization (Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture).
F.M.I.	Fonds monétaire international.
<i>F.R.U.S.</i>	<i>Foreign Relations of the United States. Diplomatic Papers</i> . Washington, Department of State.
G.P.R.F.	Gouvernement provisoire de la République française.
<i>Hansard, H.C. Deb.</i>	<i>The Parliamentary Debates (Hansard). House of Commons, Official report</i> .
I.I.C.I.	Institut international de coopération intellectuelle.
I.L.O.	International Labour Office. International Labour Organization <sup>1</sup> .

1. La confusion entre B.I.T. et O.I.T. provient du fait que le sigle I.L.O. s'applique aux deux vocables.

<i>Inf. Bull., G.R.C.</i>	<i>Information Bulletin</i> , published by the Geneva Research Centre.
<i>J.O.E.F.</i>	<i>Journal officiel de l'Etat français.</i>
<i>J.O.F.C.</i>	<i>Journal officiel de la France combattante.</i>
<i>J.O.F.L.</i>	<i>Journal officiel de la France libre.</i>
<i>J.O.R.F.</i>	<i>Journal officiel de la République française.</i>
<i>J.O.R.F., D.P.</i>	<i>Journal officiel de la République française, Débats parlementaires.</i>
<i>J.O.S.D.N.</i>	<i>Journal officiel de la Société des Nations.</i>
<i>J.O.S.D.N., S.S.</i>	<i>Journal officiel de la Société des Nations, Supplément spécial.</i>
<i>N.R.I.T.</i>	<i>Nouvelle revue internationale du travail</i> (Berlin).
<i>N.Y.T.</i>	<i>The New York Times.</i>
<i>O.A.C.I.</i>	Organisation de l'aviation civile internationale.
<i>O.I.T.</i>	Organisation internationale du travail.
<i>O.M.S.</i>	Organisation mondiale de la santé.
<i>O.N.U.</i>	Organisation des Nations unies.
<i>P.V.</i>	Procès-verbal(aux).
<i>R.G.</i>	<i>Revue générale de droit international public.</i>
<i>R.T.</i>	<i>Recueil des traités et des engagements internationaux enregistrés par le Secrétariat de la Société des Nations, Genève, Société des Nations.</i>
<i>Le Salut</i>	Charles de GAULLE, <i>Mémoires de guerre</i> , t. II : <i>Le Salut, 1942-1944</i> , Paris, Plon, 1956.
<i>S.D.N.</i>	Société des Nations.
<i>U.N.C.I.O.</i>	<i>United Nations Conference on International Organization, San Francisco, 1945.</i> London, New York, United Nations Information Organization, 1945-1955, 22 vol.
<i>U.N.R.R.A.</i>	United Nations Relief and Rehabilitation Administration (Organisation des Nations unies pour le secours et le relèvement).
<i>U.N.E.S.C.O.</i>	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture).
<i>L'Unité</i>	Charles de GAULLE, <i>Mémoires de guerre</i> , t. III : <i>L'Unité, 1944-1946</i> , Paris, Plon, 1959.

N.B. — Pour la presse, nous avons jugé utile d'indiquer, non seulement la date du journal, mais la page et la colonne (car il s'agit souvent d'entrefilets qui ne sautent pas aux yeux). Le sigle (:) représente la colonne. Quand celle-ci ou la page ne sont pas mentionnées, c'est qu'il s'agit d'articles directement consultés sous forme de coupures.

Première Partie

---

LA TROISIÈME RÉPUBLIQUE  
ET  
LA SURVIE DES  
INSTITUTIONS INTERNATIONALES DE GENÈVE  
PENDANT LA GUERRE EUROPÉENNE (1939-1940)

A la veille de la Seconde Guerre mondiale, la Société des Nations n'avait plus, depuis un certain temps déjà, prise sur les événements internationaux ; elle assistait en spectateur embarrassé et anxieux aux coups de force des dictatures. Mais si son système de sécurité collective était tombé en désuétude, il n'en allait pas de même pour tous les rouages de caractère non politique qui constituaient son armature complexe. De toute façon, l'existence d'institutions telles que la S.D.N. et l'O.I.T. était loin d'être dénuée de toute importance : pendant un conflit, elles pouvaient fournir des services techniques non négligeables aux Etats membres ; après un conflit, leur expérience était indispensable pour toute nouvelle tentative d'organisation des rapports mondiaux. C'est ainsi que, dès 1938, les deux institutions genevoises commencèrent à se préoccuper de la continuation de leur fonctionnement en temps de guerre ; les mesures de crise qui furent élaborées alors leur permirent de survivre convenablement pendant la première phase du conflit jusqu'à la défaite française. Pour des raisons tant politiques que géographiques, la France jouera un rôle considérable dans cette préparation ainsi que dans cette survie. Nous examinerons donc en deux chapitres :

- La France et la préparation des institutions internationales de Genève à l'état de guerre (avril-août 1939).
- La France et l'adaptation des institutions internationales de Genève à l'état de guerre (septembre 1939-juillet 1940).

## CHAPITRE I

### LA FRANCE ET LA PRÉPARATION DES INSTITUTIONS INTERNATIONALES DE GENÈVE A L'ÉTAT DE GUERRE (AVRIL-AOUT 1939)

La préparation à l'état de guerre des organisations internationales de Genève s'effectua en trois étapes :

- élaboration de mesures de crise constitutionnelles face à la montée du conflit qui se précisait de plus en plus (section I) ;
- préparation d'un plan de transfert en France par suite des exigences de la neutralité suisse (section II) ;
- tentative de la S.D.N. de se transformer en un organisme non politique (section III).

#### SECTION I

##### *L'ÉLABORATION DES MESURES DE CRISE CONSTITUTIONNELLES DE LA S.D.N. ET DE L'O.I.T. FACE A LA MONTÉE DU CONFLIT EUROPÉEN*

En temps de crise, et plus encore en cas de guerre générale, une organisation internationale doit faire face à quatre sortes de problèmes :

— Un problème financier vient en premier lieu : certains belligérants qui assument des charges de guerre particulièrement lourdes seront enclins à ne plus verser leurs contributions, ou du moins pas au même taux qu'avant le conflit ; d'autres Etats adopteront la même attitude par suite de l'occupation de leur territoire ou de la perte de leur souveraineté ; quant aux neutres, qu'une proximité géographique met en contact avec un ou plusieurs des belligérants, ils hésiteront eux aussi avant de continuer à financer un secrétariat international — surtout si la guerre met aux prises des Etats membres et des Etats non membres. Le problème consiste pour l'organisation à prévoir un budget très réduit qui lui permette d'adapter les dépenses à ses recettes effectives.

— Un problème administratif découle des difficultés financières. En effet, la plus grande partie du budget d'un secrétariat international est généralement consacrée au paiement des traitements des fonctionnaires. Une réduction du