

3261

Qu'en sera-t-il de notre attitude à l'égard des Nations Unies?

Le Conseil fédéral, singulièrement son département politique, devait examiner la question.

Le 13 juillet, le département politique a soumis un certain nombre de propositions. Vendredi 21 décembre 1945.

Charte des Nations Unies.

Rapport présenté par le département politique au Conseil fédéral sur les travaux de la commission consultative pour l'examen de la charte des Nations Unies.

Confidentiel.

Département politique. Proposition du 4 décembre 1945.

"En mars 1943, feu le président Franklin D. Roosevelt esquissait, en pleine guerre, un programme américain de paix. Toute une série de conférences devait se tenir aux Etats-Unis et jeter, le conflit durant encore, les bases d'organismes destinés à couvrir tel ou tel domaine, vaste ou restreint, de la vie internationale.

Le plan tracé par le président Roosevelt a été exécuté. Son application remplit les années 1943, 1944, 1945. Les réalisations ne sont toutefois pas encore complètes. Certaines conférences viennent de se tenir et d'autres, la conférence économique mondiale par exemple, sont prévues pour 1946.

La conférence de San Francisco doit être envisagée non comme une initiative isolée, mais comme la plus importante probablement des manifestations préparées et voulues par le gouvernement des Etats-Unis.

Pour comprendre comme il faut la conférence de San Francisco et la charte des Nations Unies, trois considérations sont essentielles: 1^o) la nouvelle organisation de la sécurité collective correspond à la nouvelle politique de l'Amérique; 2^o) elle fait partie d'un ensemble qui s'étend aux domaines les plus divers de la vie internationale; 3^o) elle a été fondée alors que les hostilités duraient encore.

La conférence de San Francisco a siégé du 25 avril au 26 juin 1945.

La charte des Nations Unies est entrée en vigueur le 24 octobre 1945, le nombre de ratifications nécessaires ayant été obtenu et les cinq grandes puissances rontraant dans ce nombre.

Les résultats obtenus par la conférence de San Francisco et le fait que la charte des Nations Unies est aujourd'hui en vigueur placent la Suisse et le Conseil fédéral devant des problèmes importants.

La charte de San Francisco est le troisième essai d'organisation pacifique des relations internationales. La première tentative a été la Sainte Alliance. Le 27 janvier 1817, la Diète fédérale y a adhéré. La seconde a été la Société des Nations. Le 16 mai 1920, le peuple et les cantons suisses ont voté l'accession de notre pays.



- 2 -

Qu'en sera-t-il de notre attitude à l'égard des Nations Unies?

Le Conseil fédéral, singulièrement son département politique, devait examiner la question.

Le 13 juillet, le département politique a soumis un certain nombre de propositions au Conseil fédéral, celle, notamment, de constituer deux commissions, l'une dite d'experts, l'autre dite consultative pour procéder à l'étude de la charte.

Le Conseil fédéral a donné son approbation, le 17 juillet, à la composition du comité d'experts, et celui-ci s'est réuni à Berne, sous la présidence du chef du département politique, le 3 septembre.

Quant à la commission consultative, le département politique en a soumis la composition, le 26 septembre, à l'appréciation du Conseil fédéral, qui a donné son assentiment, le 1er octobre.

C'est dans ces circonstances que la commission consultative a été convoquée à Berne, au palais du parlement, pour les 14 et 15 de ce mois.

A sa première réunion, la commission a tenu quatre séances, qui, toutes, ont été présidées par le chef du département politique.

L'ordre du jour se divisait en deux parties. La première prévoyait la présentation de six rapports, chacun rédigé par un des membres du comité d'experts et destiné à éclairer un des aspects essentiels du problème.

C'est ainsi que M. le professeur William Rappart a donné dans un exposé introductif les caractéristiques générales de la charte, ainsi que ses différences essentielles d'avec le pacte de la S.d.N. M. le professeur Dietrich Schindler (Zurich) a examiné celles des dispositions de la charte qui sont en contradiction avec le principe de la neutralité suisse. M. Plinio Bolla, président du Tribunal fédéral, a décrit la situation qui est faite par la charte aux Etats qui n'adhèrent pas aux Nations Unies. M. le Colonel divisionnaire S. Gonard a traité l'organisation militaire des Nations Unies et les conséquences de cette organisation au point de vue de notre défense nationale. Enfin, M. le juge fédéral Hans Huber a bien voulu se charger de rapporter sur les questions concernant le siège des Nations Unies dans leurs rapports avec le canton de Genève en particulier et la Suisse en général.

La discussion générale s'est ensuite engagée sur les trois problèmes ci-après:

1°) La Suisse doit-elle adresser une demande d'adhésion inconditionnelle à l'organisation des Nations Unies?

2°) La Suisse, au contraire, doit-elle s'abstenir de toute démarche?

3°) La Suisse doit-elle chercher à négocier, en faisant savoir aux Nations Unies qu'elle est disposée à adhérer à la charte, mais à la condition qu'elle puisse conserver sa neutralité intégrale ou sa neutralité militaire?

Dans cette éventualité, ne convient-il pas d'attendre, pour engager des négociations que la situation internationale se soit éclaircie et que les relations diplomatiques aient pu être rétablies avec l'URSS?

La presque totalité des débats a été consacrée à ces trois questions principales. Hommes politiques, magistrats, officiers supérieurs, professeurs, représentants des grandes organisations, tous se sont exprimés librement et complètement. Aucune contrainte n'a été exercée sur les débats; aucune influence n'a cherché à prévaloir, aucune directive préétablie n'a tenté d'orienter la discussion dans un sens plutôt que dans un autre.

Le débat général a fait ressortir avec netteté l'extrême gravité des décisions à prendre. En effet, les Nations Unies se présentent aujourd'hui à nous comme tendant à instaurer une manière de dictature mondiale au profit des grandes puissances; comme un essai d'hégémonie; comme une tentative de main mise sur le monde; comme une organisation d'Etats vainqueurs; comme une société hiérarchisée, commandée, disciplinée, évoluant dans le sens d'un gouvernement international, mais d'un gouvernement qui serait paralysé par le droit de veto. Les qualificatifs de réaliste et d'autoritaire ont été également employés pour décrire la nouvelle société des nations.

Par ailleurs, la situation politique du moment, c'est-à-dire les divergences de vues et d'intérêts qui divisent le directoire mondial; le fait que les cinq grandes puissances n'arrivent pas à conclure la paix; leurs rivalités dans le domaine de la bombe atomique, tout cela crée une atmosphère qui justifie la prudence.

Cette prudence se transforme en vigilance si l'on envisage, comme cela a été fait à la commission, les possibilités de conflit entre les Américains et les Anglais, d'une part, et les Russes, d'autre part, l'utilisation dans une guerre future des territoires allemand, français et italien et la proximité de nos frontières de la ligne de démarcation entre la zone soumise à l'influence soviétique et la zone ouverte à l'accès des démocraties de l'ouest.

En outre, aucun membre de la commission ne s'est fait des illusions sur les difficultés d'une négociation entre la Suisse et les Nations Unies au cas où le Conseil fédéral, se ralliant à l'avis unanime de la commission, se prononcerait à son tour en faveur de sondages préalables et d'une première prise de contact.

Enfin, personne n'a nourri l'espoir trompeur que la charte des Nations Unies serait capable d'éliminer à l'avenir tout risque de conflit. A cet égard, les perspectives ne sont pas meilleures qu'au lendemain de la Sainte Alliance et plutôt moins favorables qu'après l'avènement de la S.d.N. Il faut tenir également compte, dans ce domaine, des mesures de guerre qui peuvent être prises, conformément aux dispositions de la charte, c'est-à-dire contre un Etat ennemi, ou contre une puissance qui fait l'objet de sanctions militaires. Il y a, en outre, le cas le plus grave, qui est celui où le conflit éclate au sein même du directoire des grandes puissances, où l'une d'entre elles fait usage de son droit de veto et où, par conséquent, la charte cesse de produire ses effets et où chacun des Etats membres reprend sa liberté d'action.

- 4 -

C'est donc avec raison que divers orateurs ont parlé de brèches dans le système de sécurité collective institué par la charte.

Les conséquences d'ordre politique, juridique et militaire d'une accession éventuelle de la Suisse ont surtout été examinées.

On ne saurait en dire autant des aspects d'ordre économique, bien que la discussion les ait également abordés. Nous aurons l'occasion de revenir sur ce point dans nos conclusions.

Au point de vue politique, la commission a été unanime à constater que les Nations Unies cherchent à rétablir la paix, que la Suisse a un intérêt majeur à la paix et que, par conséquent, elle ne saurait demeurer à l'écart d'une entreprise collective dont le but est la paix.

A cette considération générale, s'ajoute l'argument que le statut traditionnel de la Confédération a été reconnu par les traités qui ont mis fin à la première guerre mondiale comme un engagement dans l'intérêt de la paix. On a donc souligné, à diverses reprises, l'identité des buts entre celui que les Nations Unies ou nations éprises de paix se sont proposé en élaborant la charte et celui que la Suisse a en vue en demeurant neutre.

D'autres arguments d'ordre politique ont également été invoqués: le fait que la Suisse, confédération d'Etats, est une manière de prototype d'une organisation internationale fédérative; le fait que les expériences que nous avons acquises au cours de l'histoire peuvent être mises à la disposition de la communauté internationale.

La Suisse, a-t-on dit, ne saurait non plus courir le risque de l'isolement. La vie même de notre pays, au point de vue politique, économique, culturel, suppose une vie internationale. L'absence de rapports internationaux ou notre abstention à l'égard de relations, qui se noueraient en dehors de nous et sans nous, nous condamnerait, tôt ou tard, à la paralysie, à l'asphyxie, à la mort, surtout lorsque les organismes déjà créés ou en voie de création touchent, comme ceux des Nations Unies, les domaines les plus divers de la vie des peuples.

Au point de vue politique, le principal obstacle réside dans la difficulté de concilier l'indépendance et la souveraineté avec une affiliation à la charte, encore que la situation faite aux Etats secondaires ne soit pas beaucoup meilleure s'ils restent en dehors du système, car, dans ce cas, leurs droits se trouvent sensiblement diminués tandis que leurs devoirs restent à peu près pareils.

Toujours au point de vue politique, une difficulté résulte du fait que la charte connaît des Etats ennemis, que deux de ces Etats sont nos voisins, l'Allemagne et l'Italie, alors que notre neutralité nous fait une obligation d'entretenir des rapports égaux avec tous les membres de la communauté internationale.

- 5 -

Au point de vue juridique, il y a incompatibilité entre la constitution fédérale et la charte. Alors que la constitution fait de l'indépendance le but même du lien fédéral et de la neutralité le moyen le plus adéquat pour préserver ce lien, la charte impose aux Etats membres des charges qu'il serait vain de chercher à concilier avec notre statut historique.

Il faut donc, ou que la Suisse renonce à sa neutralité, ou qu'elle ne cherche même pas à adhérer, ou encore que des concessions soient faites de part et d'autre et que, d'une façon ou d'une autre, une situation spéciale nous soit accordée.

A cet égard, de nombreux arguments ont été mis en avant au cours de la discussion, arguments qui pourront être extrêmement utiles au moment où le Conseil fédéral décidera de prendre contact avec les Nations Unies, que la Suisse rédige un memorandum exposant son point de vue ou que les négociateurs aient besoin de motifs pour appuyer une candidature conditionnelle.

C'est ainsi que les uns ont fait mention de la possibilité de procéder à une révision de la convention de La Haye de 1907 sur les droits et les devoirs des puissances neutres en cas de guerre sur terre; que d'autres ont souligné l'intérêt qu'il y aurait pour la Suisse à prendre l'engagement envers les Nations Unies de s'abstenir, en cas de nouveau conflit, de toute exportation de matériel de guerre; que d'autres encore se sont demandé si la Suisse ne pourrait pas s'obliger à rendre aux belligérants les services qu'elle leur a rendus jusqu'ici librement en cas de conflit armé; certains orateurs, enfin, ont évoqué la possibilité pour la Suisse de mettre ses services de santé, ses hôpitaux, tout son appareil médical à la disposition des Etats en guerre, à titre de contribution.

Au cas où des négociations viendraient à s'engager avec les Nations Unies sur les conditions à faire à la Suisse, diverses solutions ont été envisagées. Pour les uns, la neutralité doit être inconditionnelle ou intégrale; pour d'autres, la neutralité économique pourrait être sacrifiée; certains orateurs sont même allés jusqu'à entamer la neutralité militaire en parlant d'un droit de passage au moins aérien, attendu que, d'une part, le principe de la souveraineté absolue dans les airs est contesté et que, d'autre part, la défense de l'espace aérien est pour nous une impossibilité.

Aux difficultés d'ordre politique, aux obstacles d'ordre juridique, viennent s'ajouter des considérations d'ordre militaire extrêmement sérieuses. Elles ont été développées devant la commission avec autorité. Elles feront d'ailleurs l'objet d'un rapport de la commission de défense nationale, ce qui nous dispense de les développer ici à fond. Elles se résument de la façon suivante:

- 1^o) malgré la guerre aérienne, la motorisation des armes et la bombe atomique, la situation de notre pays au centre du massif alpin reste une position stratégique importante, que l'on envisage une guerre se faisant d'est en ouest ou d'ouest en est ou encore du nord au sud ou du sud au nord;
- 2^o) de toute façon, notre apport offensif à une guerre, surtout aérienne et motorisée, représente peu de chose en regard de la contribution des grands Etats;
- 3^o) toute notre organisation militaire est basée depuis des siècles sur l'idée de défense, ce qui fait que la transformation de

ce système de façon à lui permettre de participer à une action collective hors de nos frontières impliquerait un bouleversement complet de nos institutions militaires;

4°) il est difficile de concevoir l'octroi d'un droit de passage qui n'aboutirait pas à une occupation plus ou moins étendue du territoire.

Résumant le débat sur les trois premiers points de l'ordre du jour, le chef du département politique s'est exprimé en ces termes:

"Je vais essayer de dégager brièvement ce qui me semble être l'opinion commune résultant des débats d'hier et d'aujourd'hui.

En premier lieu, aucun orateur ne s'est prononcé en faveur d'une adhésion immédiate et inconditionnelle aux Nations Unies.

En second lieu, personne ne s'est déclaré partisan d'une abstention complète de la Suisse à l'égard de la Charte. En revanche, une certaine unanimité s'est manifestée au sein de la commission, dont tous les membres, qui ont pris la parole, se sont déclarés d'accord avec des sondages à opérer ou des négociations à engager en vue de notre adhésion aux Nations Unies, sous réserve que le statut de neutralité perpétuelle de la Suisse soit sauvegardé. Si la Commission est unanime sur ce point, ses membres paraissent partagés sur le concept même de neutralité.

Je ne chercherai pas ici à faire une distinction entre les différents qualificatifs: intégrale, différentielle, économique, militaire, dont on pare le mot neutralité. Peut-être n'est-on pas très au clair sur le sens et la portée à donner à ces diverses notions. On peut se demander s'il ne faudrait pas renoncer à ces qualificatifs pour en revenir à une notion plus simple de la neutralité.

D'autres divergences se sont manifestées au sein de la commission. Certains membres ont fait porter l'accent sur notre adhésion aux Nations Unies, d'autres, au contraire, l'ont mis sur le maintien de notre neutralité.

Aujourd'hui, ces divergences n'ont aucune importance, parce que l'opinion unanime de la commission est que nous devons chercher à adhérer aux Nations Unies. Cependant, si les négociations que nous pourrions engager aboutissaient à un échec, nous serions mis en demeure de choisir et ces divergences prendraient un aspect concret.

On a fait allusion au cours des débats, et ceci a surtout été le fait des représentants de l'armée, au sens des réalités. Il existe des réalités militaires. Mais il ne faut pas oublier qu'il peut y avoir également d'autres réalités; je pense par exemple aux conséquences économiques qui peut-être résulteraient pour la Suisse de son refus d'adhérer à la charte des Nations Unies."

- 7 -

Rentre également dans le cadre de la discussion générale la question de savoir si la demande d'adhésion de la Suisse doit être proche ou lointaine, ainsi que celle de savoir si elle devrait précéder ou suivre le rétablissement de relations normales avec l'URSS.

Sur ces deux points, les divergences d'opinions ont été plus profondes que sur les questions de principe.

En ce qui concerne le moment où la Suisse pourrait ou devrait faire acte de candidature, quelques orateurs, notamment M. le Conseiller national Oeri et M. le Colonel commandant de corps de Montmollin, se sont prononcés, le premier pour des motifs d'ordre politique, le second pour des raisons d'ordre militaire, en faveur d'une demande d'adhésion aussi rapprochée que possible.

D'autres, M. le Professeur Rappard notamment, ont émis l'avis que le temps travaille plutôt en faveur de la Suisse et que, ce qui peut paraître irréalisable en 1945, peut être obtenu avec moins de difficulté en 1946 ou en 1947.

A propos de l'URSS, trois opinions notamment se sont fait jour: 1^o) qu'il fallait à tout prix normaliser d'abord nos rapports avec les Soviets; 2^o) que les deux négociations pouvaient être conduites parallèlement; 3^o) que, si un échec nous était réservé du côté de Moscou, cet insuccès ne devrait cependant pas avoir pour conséquence de nous empêcher d'adhérer à la charte de San Francisco.

D'une façon générale, les orateurs ont été d'accord pour estimer qu'il convenait de confier au Conseil fédéral le soin de choisir le moment et d'apprécier les moyens.

Résumant la discussion sur ce point, le chef du département politique a déclaré:

"Sur le moment auquel nous devrions agir pour chercher à collaborer aux efforts des Nations Unies, deux opinions se sont exprimées.

Selon certains, nous aurions tout intérêt à agir très rapidement, sans tenir compte de contingences, comme la situation politique actuelle, ou l'absence de relations diplomatiques entre l'URSS et nous. Les autres - c'est la majorité - ont émis l'idée qu'il ne fallait pas que nous nous hâtions car le temps travaille plutôt pour nous.

Je crois pouvoir inférer de la discussion qu'il ne faut pas à tout pris attendre la reprise de nos relations diplomatiques avec l'URSS avant d'entreprendre des sondages en vue de chercher à aboutir à la solution intermédiaire, à laquelle la commission s'est ralliée."

La commission avait encore deux problèmes à son ordre du jour.

Le premier avait la teneur suivante:

La Suisse, indépendamment de son adhésion aux Nations Unies, peut-elle mettre à la disposition de ces dernières les immeubles appartenant actuellement à la Société des Nations, ou y a-t-il une objection, si la question se pose, à ce que Genève devienne un des centres administratifs de la nouvelle organisation mondiale?

A ce propos, le chef du département politique put constater à l'issue du débat:

" Sur la question de Genève, la commission unanime est d'accord que cette ville accueille les nouvelles institutions techniques ou administratives que pourraient créer les Nations Unies en Europe."

Quant au second (cinquième et dernière question à l'ordre du jour), il était formulé en ces termes:

La Suisse doit-elle adhérer au statut de la Cour internationale de justice ou chercher à adhérer à ce statut dès qu'elle le pourra et indépendamment de son accession éventuelle aux Nations Unies?

Et voici, présentée par le chef du département politique, la conclusion de l'échange de vues qui s'est institué:

" Sur la dernière question, celle de notre adhésion au statut de la Cour internationale de justice, l'unanimité s'est également manifestée au sein de la commission. Aucune réserve n'a été faite sur le principe même de notre adhésion. Quelques hésitations se sont manifestées relativement aux conditions dans lesquelles cette adhésion pourrait avoir lieu."

La commission n'avait pas à prendre de décision, elle était appelée à émettre un avis. Toutefois, étant donné l'unanimité qui s'est manifestée, il nous semble que le Conseil fédéral devrait pouvoir se rallier aux conclusions suivantes:

1°) Le Conseil fédéral prend acte des réponses que la commission consultative pour l'examen de la charte des Nations Unies a données aux cinq questions qui lui ont été posées. Il constate avec satisfaction que ces réponses sont, à quelques divergences secondaires près, unanimes.

2°) Avant d'arrêter son attitude définitive à l'égard des négociations à entamer avec les Nations Unies au sujet de l'adhésion éventuelle de la Suisse à la charte de San Francisco, le Conseil fédéral décide d'attendre, dans la mesure où les circonstances le lui permettront, de connaître les conclusions auxquelles aboutira la commission de défense nationale.

3°) Il décide également de demander au département fédéral de l'économie publique s'il est en mesure de donner son avis sur les aspects économiques du problème d'une adhésion ou, au contraire, d'une abstention, en tenant compte du projet formé par les Nations Unies de réunir en 1946 une conférence économique mondiale.

4°) Dans la mesure du possible, le Conseil fédéral ne prendra de décision définitive que lorsque l'avis de la commission de défense nationale et la réponse du département fédéral de l'économie publique lui auront été soumis.

5°) Dans la question des immeubles appartenant à la S.d.N., le Conseil fédéral fait siennes les conclusions de la commission consultative et il autorise le département politique à entrer en rapports à ce sujet avec la S.d.N., d'une part, avec la commission préparatoire des Nations Unies, d'autre part, ou avec tel sous-comité que les Nations Unies auraient mandaté à cet effet.

- 9 -

6°) Le Conseil fédéral adopte également les conclusions de la commission consultative à l'égard de la Cour internationale de justice. Il estime toutefois qu'il serait prudent de connaître la composition de la nouvelle Cour avant de présenter à l'organe qualifié des Nations Unies, commission préparatoire, assemblée générale ou conseil de sécurité, la candidature de la Suisse. Il est indispensable également d'être renseigné au préalable sur les modalités d'accession réservées aux Etats non membres des Nations Unies."

Il en est ainsi

d é c i d é .

Extrait du procès-verbal au département politique en trois exemplaires pour exécution; au département militaire et au département de l'économie publique pour en prendre connaissance et pour exécution en ce qui les concerne.

Pour extrait conforme:

Le secrétaire,

Ch. Oser