

Berne, le 9 mars 1957.

o.271.H.3. - RH/Gg

CONFIDENTIELLE

Distribuée

A u C o n s e i l f é d é r a lComité spécial des Nations
Unies pour la Hongrie

I

Par résolution adoptée par 59 voix contre 8 et 10 abstentions, l'Assemblée générale des Nations Unies, à sa 636ème séance plénière le 10 janvier 1957, à New-York, a nommé un Comité spécial formé de 5 membres de l'Assemblée (Danemark, Australie, Ceylan, Tunisie et Uruguay) avec mission de faire une enquête sur la situation créée en Hongrie par l'intervention soviétique.

Ce comité a siégé à New-York dès le 17 janvier 1957 et, après avoir entendu un certain nombre de personnalités hongroises ou d'autres nationalités, a déposé, le 20 février 1957, un rapport intérimaire sur les événements de Hongrie. Dans ce rapport, le Comité indique son intention de compléter son enquête en se rendant en Europe pour y entendre un certain nombre de réfugiés hongrois. Etant données les facilités offertes par le siège européen des Nations Unies à Genève, le Comité décide d'y établir son quartier général entre le 11 mars et le 15 avril et d'y convoquer un certain nombre de réfugiés hongrois provenant de Belgique, d'Allemagne occidentale et de France qui seront entendus, s'ils consentent à déposer, à huis-clos. Le Comité décide d'autre part de se rendre en Italie et en Autriche pour y conduire une enquête sur place et y procéder à l'audition de réfugiés hongrois se trouvant dans des camps.

- 2 -

Informé des intentions du Comité spécial par notre Observateur auprès des Nations Unies, le Département Politique a examiné quelle serait l'attitude que la Suisse devrait observer au cas où le Comité spécial mettrait réellement son plan à exécution. Il apparaît d'emblée, pour les motifs qui seront exposés ultérieurement, que du point de vue juridique il serait très difficile à la Suisse de s'opposer à l'activité que le Comité spécial comptait déployer depuis le siège européen des Nations Unies à Genève, c'est pourquoi notre Observateur auprès de l'ONU reçut pour instructions de s'entretenir confidentiellement de cette question avec le Secrétaire général des Nations Unies et de lui faire part de nos hésitations quant à l'opportunité et aux conséquences de nature politique que pourrait entraîner la présence du Comité spécial à Genève. Le Ministre Soldati eut des entretiens au sujet de cette question non seulement avec M. Hammarskjöld, mais encore avec le président et chacun des membres du Comité spécial. Il résulte de ces conversations que le Comité spécial ne pouvait, avant tout pour des raisons de facilités administratives, renoncer à siéger auprès de l'Office européen des Nations Unies, mais que, tenant compte de notre désir, il s'efforcerait d'agir avec la plus grande prudence, les auditions de témoins devant avoir lieu à huis-clos, au Palais des Nations à Genève.

Entretiens, le Comité spécial s'est adressé au Gouvernement autrichien pour le prier de désigner 12 réfugiés qui devraient être entendus par le Comité spécial à Vienne. Cette démarche a entraîné une décision autrichienne, en date du 2 mars, d'interdire au Comité de procéder à des auditions de réfugiés hongrois en Autriche. Le Comité devra décider si, dans ces conditions, un déplacement à Vienne serait encore utile.

Il est clair que la question se pose d'une manière différente pour l'Autriche, pays avec lequel l'ONU n'a pas conclu un accord de siège, que pour la Suisse.

- 3 -

II

Le Service juridique du Département Politique, consulté au sujet de l'activité que compte déployer le Comité spécial à Genève, s'est prononcé comme suit:

"I"

Ce Comité, issu d'un vote majoritaire de l'Assemblée générale, est un organe subsidiaire des Nations Unies au sens de l'article 22 de la Charte de San Francisco, du 26 juin 1945. (Art. 22: l'Assemblée générale peut créer les organes subsidiaires qu'elle juge nécessaires à l'exercice de ses fonctions.)

Le statut juridique de l'ONU sur notre territoire est régi par l'"Arrangement provisoire sur les privilèges et immunités de l'Organisation des Nations Unies", du 19 avril 1946, et par un échange de lettres des 22 octobre et 4 novembre 1946. Cet arrangement et cet échange de lettres ont été approuvés le 14 décembre 1946 par l'Assemblée générale des Nations Unies, et le 29 septembre 1955 par les Chambres fédérales.

Lorsqu'il exercera son activité à Genève, le Comité spécial pour la Hongrie, organe subsidiaire des Nations Unies, tombera sous le coup des dispositions de l'article IV, section 9, de l'Arrangement provisoire précité. Cet article énumère les privilèges et immunités accordés aux représentants des membres de l'ONU auprès de ses organes principaux et subsidiaries. Parmi ces facilités figure notamment l'exemption de toute mesure restrictive relative à l'immigration. Cette disposition, à elle seule, oblige la Confédération à recevoir sur son territoire le Comité en question.

Pour exercer son activité, ce Comité bénéficiera en outre des autres facilités énumérées à la section susmentionnée (immunité personnelle, inviolabilité de tous papiers et

documents, droit de faire usage de codes et de recevoir des documents par courrier ou par valise scellée, etc.), ainsi que l'inviolabilité des locaux du siège européen des Nations Unies (art. II, section 2).

La lettre du 22 octobre 1946, que le Chef du Département a adressée au Secrétaire général des Nations Unies, contient une disposition interprétative qui confirme le devoir de la Suisse de recevoir ledit Comité: faisant allusion à l'Arrangement provisoire, M. le Conseiller fédéral Petitpierre écrit en effet sous chiffre 3 : "J'ai l'honneur de vous confirmer que les dispositions de cet accord s'appliquent à tous les services et à toutes les réunions que les Nations Unies jugeraient bon d'établir ou de convoquer en Suisse, sans aucune distinction." La seule réserve contenue dans cette lettre ne vise que la direction des opérations militaires; elle ne s'applique pas au cas particulier.

En droit donc, rien ne s'oppose, du point de vue suisse, à la venue à Genève du Comité spécial; au contraire, il y a obligation pour la Suisse de recevoir ce Comité, organe subsidiaire des Nations Unies à Genève, et de ne pas faire obstacle à son activité.

II

Aux termes de la résolution du 10 janvier 1957, une des tâches qui incombent au Comité spécial est de recueillir des témoignages et d'obtenir des renseignements. Pour ce faire, il est envisagé de faire venir au siège européen des Nations Unies à Genève des réfugiés hongrois se trouvant actuellement dans la République fédérale d'Allemagne, en Belgique et en France (20 à 30 personnes).

Ce projet, dans la mesure où il sera exécuté au Palais des Nations à Genève, ne peut être considéré comme sortant du cadre des activités visées à l'accord passé avec les

Nations Unies. A la lumière des indications figurant sous chiffre I, la Suisse ne pourrait s'opposer à de tels interrogatoires qui, d'ailleurs, selon les renseignements dont nous disposons, se feront à huis-clos (rapport du 26 février 1957 de notre Observateur auprès des Nations Unies).

Il ne peut, en revanche, être question d'autoriser l'audition de ces réfugiés en dehors des bâtiments de l'ONU à Genève et surtout l'emploi de la contrainte; une telle autorisation constituerait en effet une dérogation au principe, universellement admis, qui veut qu'un Etat est seul habilité à accomplir des actes juridiques à l'intérieur de ses frontières (c'est d'ailleurs en vertu de ce principe et du fait qu'il ne s'agissait pas d'une enquête menée par une organisation internationale dans le cadre de son activité régulière et prévue dans son statut que la Suisse s'est opposée, par exemple, aux investigations du Gouvernement des Etats-Unis sur les fonctionnaires américains des organisations internationales ayant leur siège en Suisse); la dérogation apportée à ce principe par l'Arrangement provisoire doit être interprétée de manière restrictive et ne s'appliquer qu'aux activités se déroulant au siège des Nations Unies. La Suisse ne serait pas non plus tenue de fournir au Comité son assistance judiciaire dans le cas où un réfugié refuserait de témoigner.

III

Admettre l'entrée en Suisse de réfugiés pour leur permettre de venir déposer devant un organe des Nations Unies est également une obligation qui découle pour la Suisse de l'Arrangement provisoire. En effet, tout l'esprit de cet accord oblige la Confédération à faciliter le déroulement des délibérations des organes de l'ONU à Genève. La Confédération devra donc octroyer à ces réfugiés un visa d'entrée. Il serait opportun, à ce propos, d'appliquer par analogie

les dispositions de l'article VII, section 23, de l'Arrangement provisoire et d'exiger, pour chacun de ces réfugiés, la présentation d'un certificat attestant qu'ils voyagent pour le compte des Nations Unies. D'accord avec la Division de la police, des instructions devraient donc être données dans ce sens à nos représentations consulaires et diplomatiques dans les trois pays en cause.

IV

M. le Conseiller fédéral Petitpierre, dans sa lettre du 22 octobre 1946 à M. Trygve Lie, déclare expressément: "Il est entendu que la Confédération suisse n'encourt aucune responsabilité du fait des activités à Genève de l'Organisation des Nations Unies, de ses organes, de ses fonctionnaires et de toute personne agissant pour son compte ou en son nom". On peut se demander si cette déclaration, unilatérale, lie les Nations Unies. A notre avis, la réponse à cette question doit être affirmative. En effet, dans sa résolution No 98, du 14 décembre 1946, l'Assemblée générale des Nations Unies prend acte des accords passés avec le Conseil fédéral - et expressément de la lettre du 22 octobre 1946 - et en approuve les termes (Résolutions adoptées par l'Assemblée des Nations Unies pendant la seconde partie de sa première session du 23 octobre au 15 décembre 1946, New York 1947, p. 194). Il y a donc manifestation concordante et réciproque de volonté et la disposition précitée, depuis cette approbation, est devenue contractuelle. Elle lie, par conséquent, aussi bien le Conseil fédéral que les Etats membres de l'ONU.

Il en résulte que la Suisse, en acceptant la venue à Genève dudit Comité spécial, n'encourt aucune responsabilité internationale.

La situation juridique, telle qu'elle vient d'être décrite, n'exclut toutefois pas que les travaux de ce Comité

- 7 -

aient une certaine répercussion politique. Il convient de noter à ce propos que le Comité est composé de représentants de la majeure partie des groupements existant aux Nations Unies (Occident, Islam, Asie, Amérique latine), à l'exclusion notoire des Etats communistes. De par ses compétences et sa composition, ce Comité sera appelé à porter un jugement sur le comportement d'un des deux blocs qui, en cas de conflit, pourraient être opposés.

Ce risque est cependant inhérent à toute activité politique qui se déroule dans le cadre des Nations Unies; nous l'avons pris en concluant, en 1946, l'Arrangement provisoire qui ne contient aucune réserve en matière politique. Le fait d'avoir souscrit à ce texte, qui est destiné à faciliter l'activité d'une organisation dont le but premier est de promouvoir la paix et qui tend à l'universalité - aujourd'hui presque atteinte - ne saurait nous être reproché comme étant contraire aux devoirs que nous impose notre statut de neutralité permanente."

III

Il résulte de ce qui précède que la Suisse ne pourrait pas s'opposer au séjour à Genève du Comité spécial, ni refuser l'entrée en Suisse aux réfugiés hongrois qui désireraient venir témoigner au siège européen des Nations Unies à Genève. Plus délicate est en revanche la question de savoir si la Suisse pourrait s'opposer à l'audition de réfugiés hongrois se trouvant actuellement en Suisse. Voici l'avis du Service juridique du Département Politique sur ce point:

"Trois hypothèses peuvent être envisagées:

- 1) le Comité se rendrait auprès des réfugiés;
- 2) le Comité convoquerait ces réfugiés à Genève;
- 3) les réfugiés pourraient spontanément demander à témoigner devant le Comité.

La première hypothèse doit d'emblée être écartée. Ainsi que nous l'avons vu sous chiffre II de la note précitée, la Suisse ne saurait, sans aller au delà de ce qui lui est imposé par l'Arrangement provisoire, admettre que l'ONU ou ses organes exercent une activité juridique ailleurs qu'au siège européen des Nations Unies à Genève. Le Comité a d'ailleurs déclaré qu'il ne saurait être question d'étendre son activité en dehors du bâtiment même des Nations Unies à Genève.

Quant à la deuxième hypothèse - convocation par le Comité des réfugiés - nous nous trouverions dans la situation suivante: d'une part, l'Arrangement provisoire nous fait un devoir de faciliter l'activité des Nations Unies et celle de ses organes: ce fait nous inciterait à donner suite à la requête éventuelle qui pourrait nous être adressée; d'autre part, la Confédération n'est pas membre des Nations Unies: elle n'est par conséquent pas liée par une de ses décisions ou résolutions: cette considération pourrait nous amener à ne pas donner suite à la même requête.

Nous sommes cependant de l'avis que c'est la première de ces deux considérations qui devrait l'emporter: en effet, en accordant l'hospitalité à ce Comité spécial, nous nous engageons, en vertu de l'accord précité, à lui faciliter sa tâche: il serait illogique de lui refuser l'audition de réfugiés se trouvant en Suisse, tout en lui permettant d'entendre ceux qui viennent de l'étranger. Il est vrai que le droit d'asile qui leur est accordé interdit à ces réfugiés d'exercer une activité politique sur notre territoire. En fait, nous ne dérogerions pas à cet impératif en les autorisant à se rendre au siège européen des Nations Unies à Genève qui, bien que parcelle du territoire suisse, jouit cependant, comme nous l'avons vu sous chiffre I de notre note du 7 mars 1957, de l'inviolabilité de ses locaux.

Nous sommes d'autant plus tentés d'accéder à la requête qui pourrait nous être faite que, dans la troisième hypothèse, il nous paraîtrait difficile, dans la pratique, d'empêcher les réfugiés qui le désirent de se rendre de leur propre chef à Genève.

En raison de ces diverses considérations, nous estimons donc qu'il serait désirable de permettre également l'audition au siège européen des Nations Unies à Genève de réfugiés hongrois se trouvant en Suisse. Bien entendu, comme dans le cas des réfugiés provenant de l'étranger, il ne saurait être question de contraindre les réfugiés hongrois se trouvant en Suisse à venir témoigner devant le Comité spécial à Genève; le Comité a d'ailleurs précisé qu'il ne pourrait s'agir que d'auditions volontaires.

Enfin, nous voudrions ajouter que si un cas analogue devait se reproduire à l'avenir, il serait désirable que le Département Politique fût consulté au préalable par l'entremise du directeur général de l'Office européen des Nations Unies à Genève."

IV

Il sera peut-être utile, pour terminer, de souligner que la question qui se pose en l'espèce est sans relation avec celle de l'enquête qui devait être faite à Genève sur les tendances politiques des fonctionnaires d'organisations internationales de nationalité américaine, que la Suisse a refusé d'autoriser. Dans ce cas, il s'agissait de l'initiative d'un gouvernement étranger qui entendait, sans avoir reçu pour cela une autorisation expresse de la part de la Suisse, accomplir des actes juridiques sur notre territoire et aurait donc indubitablement violé notre droit de juridiction exclusive. Toute autre est la situation du Comité spécial, issue d'un vote clair de majorité de l'Assemblée générale des Nations Unies, donc organe subsi-

- 10 -

diaire des Nations Unies jouissant en Suisse d'un statut juridique spécial que la Suisse ne saurait révoquer unilatéralement. En opposant des restrictions à l'activité du Comité spécial, telle qu'elle a été définie par l'Assemblée générale des Nations Unies, la Suisse renierait les engagements précis qu'elle a pris à l'égard des Nations Unies et créerait une situation qui pourrait être grave de conséquences quant à l'existence même de l'Office européen des Nations Unies à Genève.

V

Vu ce qui précède, le Département Politique a l'honneur de

p r o p o s e r

d'approuver le présent rapport.

DEPARTEMENT POLITIQUE FEDERAL

Extrait du procès-verbal au Département Politique (en 10 exemplaires) et au Département de justice et police (4 ex.).