

BUREAU DE L'OBSERVATEUR PERMANENT DE LA SUISSE  
AUPRES DES NATIONS UNIES

Telephone:  
MUrray Hill 7-3337

Commerce Building  
Room 2003  
155 East 44th Street  
New York 17, N. Y

"Suisse et Nations Unies"

Le problème "La Suisse et les Nations Unies", plus précisément l'incompatibilité entre le chapitre VII de la Charte et notre statut de neutralité, a été examiné à fond par d'éminents juristes, récemment encore par le Professeur Guggenheim. Il n'y pas grand'chose à ajouter à ces analyses.

Mais une chose est la lettre, autre chose est l'esprit. Nous savons déjà par certaines expériences qu'un statut, une convention, une Charte, de caractère multilatéral, ne correspondent pas toujours à l'application qui en est faite. J'essaierai d'examiner le problème "La Suisse et les Nations Unies", non pas sous l'angle des textes (qui est du domaine du droit), mais sous l'angle aussi de la pratique.

1. Voici quelques opinions exprimées par des délégués qui ont une longue expérience des Nations Unies.

Le délégué permanent de la Suède, M. Jarring : son pays considère le droit de veto des membres permanents du Conseil de Sécurité (seul organe admis à prendre des décisions, obligatoires pour les pays membres), comme la meilleure sauvegarde de la position de "non-alignement" de son pays. Il n'est pas pensable, dans la situation actuelle, qu'un bloc politique puisse faire décider par le Conseil de Sécurité l'application de sanctions. Il n'y a donc pas de possibilité d'une décision du Conseil pouvant mettre en route la procédure prévue au chapitre VII de la Charte (sanctions économiques ou militaires, droit



de passage).

M. Jarring estime que la Suisse ne pourrait pas, le cas échéant, "dans l'hypothèse de discussion" d'une demande d'adhésion aux Nations Unies, formuler par avance une réserve quant à son statut permanent. Elle mettrait l'accent sur la difficulté, rendant la décision difficile à l'Assemblée. La Suède a invoqué sa politique de non-alignement et ses tendances neutres dans la première déclaration d'ouverture, après avoir été élue par l'Assemblée.

Le délégué permanent de l'Autriche :

a) Les articles 41 à 43 ne disent pas que le Conseil de Sécurité fera appel à tous les pays membres pour une contribution aux sanctions militaires. Une contribution militaire de 82 pays peut être envisagée sur le plan théorique. Elle serait inutile et inefficace, et inopérante dans la pratique. Elle rendrait discutable et lourde l'action du Conseil de Sécurité. Lorsqu'on passerait, le cas échéant, à des sanctions militaires décidées par le Conseil de Sécurité, on envisagera la contribution de pays en mesure d'exercer une action militaire efficace à distance, doués des moyens nécessaires et désireux de le faire. On ne demandera donc rien à l'Islande, à la Finlande, à l'Autriche, à la Birmanie, etc.

Autre chose est une contribution à l'UNEF, la force de paix créée par une résolution de l'Assemblée, de décembre 1956. L'UNEF n'a rien à voir avec le Conseil de Sécurité ni avec le chapitre VII de la Charte. Il s'agit d'une nouvelle tendance, visant à assurer par une recommandation de l'Assemblée, un équilibre dans une région où il y aurait des menaces pour la paix.

La présence de l'UNEF présuppose l'accord de tous les pays qui y participent et dans le territoire desquels cette force est stationnée. Les contingents d'UNEF représentent des contributions volontaires; l'Egypte a accepté leur présence, Israël n'a pas accepté le déploiement de l'UNEF dans ses terres, aussi la présence de l'UNEF se limite-t-elle au territoire égyptien. Cela n'a rien en commun avec le chapitre VII de la Charte et n'a aucun caractère obligatoire.

b) Les articles 41 à 43 prévoient avant toute obligation d'envoi de forces expéditionnaires, un accord militaire préalable entre le Conseil de Sécurité et le pays entrant en ligne de compte. Il y a si peu une idée de compulsion, dans la contribution éventuelle des pays membres aux sanctions éventuelles, qu'aucune pression n'a jamais été exercée jusqu'ici en vue d'amener du moins les principaux pays membres, à conclure ces accords militaires préalables.

c) La pratique a montré que les Nations Unies consentent aux pays membres une liberté d'action, une plus grande dose de souveraineté que ne le prévoyait la Charte. Leur bon fonctionnement est pratiquement impensable sur toute autre base que celle du consentement mutuel, notamment depuis l'affaiblissement du Conseil de Sécurité et depuis l'élargissement de l'Assemblée, où règne une majorité de moyens et petits pays. (Il y en a une trentaine qui comptent moins de 3 millions d'habitants).

Il n'y a pas d'obligations découlant automatiquement de la Charte, à l'endroit d'un pays, si celui-ci n'y consent. L'expérience prouve aussi que les Nations Unies (elles ne peuvent pas faire autrement) tiennent compte des situations individuelles, à savoir des obligations particulières créées par l'équilibre politique régnant, la situation géographique, etc.

Le délégué permanent de l'Autriche estime que, loin d'affaiblir sa neutralité, l'appartenance de son pays aux Nations Unies a rendu beaucoup plus évidente à l'opinion politique mondiale et à la pratique politique, la réalité de cette même nouvelle neutralité.

Le délégué de l'Inde estime que la présence de pays neutres est une charnière indispensable à l'heure actuelle, dans des conflits entre les blocs. Que pourraient entreprendre les Nations Unies, s'il n'y avait pas un certain nombre de pays non asservis à l'un ou à l'autre des blocs ? Le degré de neutralité joue, dans ce genre d'affaire, un rôle prépondérant. Dans la recherche d'une solution ou d'un compromis, plus un pays est neutre, plus il inspirera de confiance aux parties adverses, plus il aura d'autorité. Actuellement, ce sont, dans l'ordre : la Suède, l'Inde, l'Autriche, la Yougoslavie, qui sont en mesure de proposer des solutions concrètes sans lesquelles il n'y aurait pas d'action des Nations Unies du tout. La présence de la Suisse serait donc extrêmement précieuse et cette contribution, de grande valeur, vaut bien qu'on ferme les yeux sur une réserve préalable suisse quant au chapitre VII de la Charte. L'Ambassadeur Lall appuierait cette réserve et se ferait fort d'amener tous les pays d'Asie à suivre cette attitude !

Le délégué du Brésil : Les Nations Unies ont admis des pays liés à des blocs militaires, comme l'Italie et le Portugal, par exemple; elles seraient mal venues à faire des difficultés à un pays qui aspire, au contraire ! précisément à rester en dehors de toute obligation militaire. A-t-on posé la question de la compatibilité entre le chapitre VII de la Charte et l'OTAN, dans un cas déterminé, en décembre 1955 ?

Cette question est plus grave que celle de la compatibilité entre les articles 41 à 43, et un statut de neutralité perpétuelle ! Quelles sanctions adopterait l'Italie contre un pays membre du NATO ?

Le délégué permanent de la Russie a exprimé une opinion différente. M. Sobolev est un juriste et un bureaucrate plutôt qu'un diplomate et un homme politique. C'est un habile Tartufe, un fonctionnaire à la Tchékhouv. Il est souvent en retard sur l'évolution de la politique moscovite. Il a estimé que le chapitre VII et la neutralité procèdent de philosophies différentes. Il faut donc en rester là. Il n'y a d'ailleurs aucun mal à cela, les Nations Unies ne pouvant pas être un gouvernement mondial, mais seulement une communauté de pays souverains, procédant de systèmes politiques, économiques et sociaux entièrement différents. Il n'y a donc pas d'inconvénient à ce qu'un pays reste volontairement en dehors.

2. Personne n'estime que la Suisse soit présentement désavantagée en raison de sa non-appartenance aux Nations Unies. Le problème de l'appartenance se pose donc sans acuité. M. Hammar-skjöld a exprimé l'idée que la non-appartenance de la Suisse serait actuellement dans l'intérêt général, y compris celui des pays membres. Elle conserve une allégeance à part, pouvant être utilisée au maintien de la paix le jour où l'action des Nations Unies elles-mêmes se trouverait controversée et désapprouvée par une des parties en cause, dans un conflit.

Cette opinion paraît exacte, aussi longtemps que le courant politique actuel approuve le non-alignement et que le Secrétaire général, pour sa part, imprime aux Nations Unies sa conception libérale, empreinte d'une grande compréhension pour

les justifications de la neutralité.

Il n'y a donc pas lieu, pour le présent, d'envisager un changement dans notre attitude.

3. Mais la Charte ne dit pas tout et les constellations et l'atmosphère politique sont mouvantes.

Les Nations Unies étaient, à l'origine, une coalition d'alliés démocratiques contre le péril nazi et le danger de sa renaissance. Elles sont devenues le théâtre de la guerre froide. En 1950, elles sont entrées en guerre en Corée. Aujourd'hui, elles boycottent la République Populaire de Chine, qu'elles continuent à considérer "un pays agresseur".

La situation peut continuer à évoluer.

On peut prévoir que d'ici un petit nombre d'années (d'après quelques observateurs, lors du retour d'une administration démocratique à Washington), la République Populaire de Chine sera admise au sein des Nations Unies sur la demande instantanée du groupe afro-asiatique. Il n'est pas exclu qu'un jour, l'Allemagne ou les Allemagnes viennent à en faire partie. Ce jour-là, les Nations Unies seront universelles. Elles seront moins que jamais l'expression d'un "gouvernement mondial" puisque la présence de Pékin renforcera le bloc communiste. Néanmoins, on pourra se demander, ce jour-là, si la Suisse doit rester le pays non membre. On ne peut pas préjuger aujourd'hui de la réponse à donner ce jour-là à cette question.

Dans l'hypothèse où la réponse pourrait être alors qu'il conviendrait d'adhérer, il faudrait envisager une adhésion avec une réserve formulée par rapport au chapitre VII de la Char-

te, quoique, moins que jamais, à ce moment-là, une action unanime du Conseil de Sécurité décidant l'application de sanctions militaires pourra être envisagée comme possibilité pratique.

A San Francisco en 1945, le "préalable suisse" a été repoussé. L'usure du temps fait que la situation a changé. Il n'est pas dit que le Conseil de Sécurité et l'Assemblée seraient eux-mêmes aussi catégoriques, le cas échéant. Quant au Conseil, son attitude serait à sonder individuellement. Organes de la volonté de l'Assemblée sont aujourd'hui les groupes géographiques : bloc occidental, bloc latino-américain, bloc afro-asiatique, bloc communiste.

Si, par hypothèse, notre pays décidait à ce moment-là de sonder les possibilités de son adhésion, avec une réserve à l'égard du chapitre VII, des sondages préalables et discrets devraient être entrepris avec les membres du Conseil de Sécurité et les leaders des groupes géographiques. Autant qu'on peut en juger aujourd'hui, il y a des chances sérieuses que les Afro-asiatiques et les Latino-américains n'aient que de la sympathie pour la position de la Suisse et attachent un prix suffisant à sa collaboration pour fermer les yeux sur l'exception que nous demandons par rapport au chapitre VII de la Charte.

Avec l'appui des grandes Puissances, d'une trentaine d'Afro-asiatiques et de vingt Latino-américains, et probablement de quelques Européens, notre pays pourrait donc, en principe, être admis au sein des Nations Unies par une résolution de l'Assemblée à la majorité de 2/3, réservant le statut traditionnel de notre pays. Les chances ne sembleraient pas mauvaises aujourd'hui, mais aujourd'hui, notre intérêt ne nous le commande aucunement.

Il s'agit, bien entendu, d'une hypothèse pour un

avenir encore éloigné, et seulement pour le cas où, à un moment donné, on jugerait que notre absence comporte plus de désavantages que d'avantages. Nous n'en sommes pas là à l'heure actuelle et rien ne suggère une modification de notre position. Mais encore une fois, en politique, tout est mouvant.

4.

Les difficultés juridiques qui s'opposent à notre participation éventuelle aux Nations Unies sont réelles, mais elles ne sont probablement pas insurmontables. Les objections politiques, c'est-à-dire tirées de notre "politique de neutralité", sont moins réelles : elles procèdent d'une méconnaissance (conséquence de l'éloignement) des méthodes et des habitudes. On a dit (Prof. Guggenheim, "La Suisse dans la communauté internationale", 1957, No 4) que la résolution "Unis pour la paix" du 3 novembre 1950, a déplacé vers l'Assemblée les responsabilités politiques pour le maintien de la paix, en cas d'impuissance du Conseil de Sécurité. Mais le texte même de la résolution ne parle que de "recommandation" de l'Assemblée : celle-ci ne peut donc, comme auparavant, adopter des décisions obligatoires pour tous les membres.

On entend souvent l'opinion que le fait d'être étranger aux Nations Unies pour notre pays comporte une situation privilégiée pour des entreprises de paix et de conciliation. On peut se demander si ce rôle de "solidarité" officiellement professé comme élément équilibrateur de la neutralité est aussi actif depuis la guerre qu'on le croit communément. Ce rôle, l'Inde, la Suède et même l'Autriche le remplissent couramment dans les salles de commission et dans les couloirs des Nations Unies, d'un bout de l'année à l'autre. On peut se demander si, au cas où la Suisse deviendrait membre d'une organisation devenue



vraiment universelle par l'entrée de la République Populaire de Chine et de l'Allemagne, elle ne sera pas alors en mesure de donner à l'axiome "neutralité et solidarité" tout son sens. Ceci, bien entendu, est pour un avenir auquel il faut se préparer aussi en écartant des préjugés et des formules toutes faites.

5.                   Quelle attitude devrait prendre, dans l'hypothèse d'une appartenance à l'Assemblée, la délégation suisse lors de débats de procédure de substance se rapportant à des questions politiques ?

Rappelons comment ont voté, lors de la 12ème session, certains pays dans des questions controversées :

- a) La délégation américaine a présenté à l'Assemblée, lors de la discussion sur l'ordre du jour, un projet renvoyant tout débat sur l'admission de la République Populaire de Chine. Ont voté pour la proposition américaine : l'Autriche et la Grèce. Ont voté contre : la Suède, la Finlande et la Yougoslavie.
- b) Une résolution occidentale voulait rendre obligatoire pour les pays membres une participation aux frais de l'UNEF. L'URSS a toujours considéré illégale la mise sur pied de l'UNEF, bien que l'Egypte y ait souscrit. L'Autriche, la Suède, la Finlande, la Yougoslavie et la Grèce ont voté pour la proposition occidentale.
- c) Un projet de résolution de substance sur le désarmement, confirmait les thèses occidentales à la Sous-Commission à Londres. Ont voté pour, malgré l'opposition du bloc soviétique : l'Autriche, la Suède et la Grèce. La Finlande et la Yougoslavie

se sont abstenues. Les Occidentaux ont présenté également une proposition sur la composition d'une nouvelle Commission du désarmement, combattue par l'Union Soviétique. Ont voté pour : l'Autriche, la Suède et la Grèce. La Finlande s'est abstenue et la Yougoslavie n'a pas pris part au vote.

d) Ont voté en faveur de la proposition occidentale sur l'Algérie : la Suède, l'Autriche, la Finlande. La Grèce, la Yougoslavie ont voté contre.

e) A voté en faveur de la proposition grecque (anti-occidentale) sur Chypre : la Yougoslavie. La Suède a voté contre; l'Autriche et la Finlande se sont abstenues.

f) Ont voté en faveur de la proposition afro-asiatique pour la libre détermination de la Nouvelle-Guinée (combattue par les puissances occidentales) : la Grèce, la Yougoslavie; ont voté contre : la Suède et l'Autriche; la Finlande s'est abstenue.

Je joins en annexe quelques données sur les positions prises lors de la XIème session sur les questions de Hongrie et du Proche-Orient par des délégations de pays non alignés.

Ces exemples montrent qu'une latitude est laissée aux pays se considérant non alignés. Il est admis qu'ils s'abstiennent lorsqu'ils devraient opérer un choix politique. On a vu la Finlande et l'Autriche prendre position contre le groupe communiste; on a vu la Suède prendre position contre le groupe occidental, par exemple, aussi, demandant au Conseil de Sécurité qu'on examine le fonds de la plainte des pays arabes présentée au nom de l'Iman contre l'intervention britannique en Oman. L'indépendance d'opinion, la non-allégeance aux blocs, une

prise de position objective sont appréciées et inspirent du respect. L'abstention est une attitude courante et admise, dont se prévalent même les grandes Puissances : ainsi les Etats-Unis dans l'affaire de l'Irian occidental. Comme me le disait le délégué italien, personne ne s'attendrait d'un représentant suisse qu'il tranche des questions controversées de "Machtpolitik" : ce ne serait pas son rôle.

Une grande réserve dans les questions politiques controversées, est de plus en plus comprise par une organisation dans laquelle les petits pays non alignés jouent un rôle numériquement important, et où la politique de puissance des Grands est de moins en moins prise.

*A. Alder*

New York, décembre 1957.

1 annexe