



DÉLÉGATION SUISSE

Vienne, le 5 mars 1961.

Conférence pour la codification
du droit diplomatique

an									
Date									
Vie									
EFD 20. März 1961									
Ref. D. 713 - 341.									

Monsieur le Conseiller fédéral,

La Conférence des Nations Unies pour la codification des règles du droit diplomatique, ouverte le 2 mars à la "Hofburg" de Vienne, a terminé, en fin de semaine, son organisation intérieure: élection de son président et du bureau, adoption du règlement intérieur. Les problèmes juridiques de fond ne seront abordés que la semaine prochaine. Certaines des premières manifestations oratoires laissent redouter que les débats ne se dérouleront pas toujours dans les sphères sereines du droit, bien que j'espère toujours que le pronostic émis dans un des excellents rapports envoyés de New York par M. F. Schnyder - à savoir que l'atmosphère de la guerre froide est délibérément porté aussi dans le domaine de l'oeuvre de codification du droit international entreprise par les Nations Unies - ne se confirme pas sur le terrain de la présente conférence.

La première réunion, ouverte par M. Stavropoulos, conseiller juridique des Nations Unies et représentant de M. Hammarskjöld, a été marquée par une allocution de haute tenue prononcée par M. Schärf, président de la République d'Autriche. Sous une forme discrète mais avec des accents incontestablement courageux, si l'on pense à la position de l'Autriche, le président Schärf a exprimé son admiration pour l'oeuvre entreprise par les Nations Unies dans des secteurs difficiles pour assurer la libre détermination des peuples.

./.

Monsieur le Conseiller fédéral
Max PETITPIERRE
Chef du Département politique fédéral

B e r n e



Immédiatement après le départ du président de la République et avant même l'élection du président de la conférence, le chef de la délégation soviétique, le professeur Tunkin, a formulé la protestation, désormais rituelle, contre "la discrimination usée dans les invitations", contre l'exclusion de la République populaire de Chine, de la République démocratique allemande, de la Mongolie extérieure, du Vietnam du Nord, de la Corée du Nord; il s'est vu obligé d'y ajouter les commentaires, aussi rituels et d'usage, à l'égard de la "clique du Kuo-Min-Tang" et a voulu développer la thèse - nouvelle - que les Etats dont il déplorait l'absence n'avaient pas été invités seulement parce qu'il s'agissait de "pays socialistes" et que ceci était "contraire au droit international". A Vienne, cette manifestation (suivie, naturellement, par des interventions analogues des Etats libres et indépendants, de la Biélorussie et de l'Ukraine, ainsi que de l'Albanie, la Hongrie, la Pologne et la Roumanie) a surpris davantage qu'à Genève où l'on est désormais habitué à ce genre de rite byzantin. Mais il y a lieu de noter qu'il s'agissait visiblement d'une opération de pointage de voix en vue de développements possibles à New York. Et, en effet, on peut constater une marée qui monte d'année en année. L'an dernier encore, lors de la IIe conférence du droit de la mer, l'Attorney general de l'Inde, M. Sen, avait fait observer, en réponse aux interventions usuelles, que c'était l'assemblée générale de New York qui était seule compétente pour l'établissement de la liste des Etats invités; cette année, le représentant de l'Inde s'est borné à faire remarquer, pour le procès-verbal, que son pays déplorait l'absence de la Chine de Pékin. Le chef de la délégation d'Indonésie, M. Subardjoe, a fait une très brève déclaration analogue; la prise de position, dans le même sens, du représentant de la République Arabe Unie a été faite sur un ton plus péremptoire, non exempt de critiques à l'égard des Nations Unies. Il n'était point surprenant d'entendre de la bouche du jeune ambassadeur de Cuba à Prague, représentant d'un régime dont on connaît les ten-

dances, une diatribe violente rappelant la "croisade anti-impérialiste" du gouvernement de La Havane; le contraste était visible entre le ton agressif de cette déclaration et celles, modérées, prononcées l'an dernier encore à Genève par le porte-parole aux conférences du droit de la mer, l'ambassadeur Garcia Amador.

La réplique de ceux qui rappelaient le respect des règles du jeu établies à New York était, en général, fort sobre, notamment celles des chefs des délégations des Etats-Unis et des Philippines. Le principal délégué de la République fédérale d'Allemagne, ambassadeur Dankwort (jusqu'ici observateur de son pays à New York et favorablement connu à Berne de l'époque où il était, jusqu'en 1933, à la Légation d'Allemagne en Suisse) a été plus vibrant; c'est avec une très grande énergie qu'il a affirmé la thèse connue qu'il n'y a, en Allemagne de l'Est, pas de "pays", mais une administration imposée par les autorités d'occupation soviétiques.

Après une heure d'échanges de déclarations qui n'avaient rien à voir ni avec le droit, ni avec les buts pour lesquels la conférence a été convoquée, le débat s'est terminé en queue de poisson, la liste des orateurs étant épuisée. La partie oratoire a pris fin sans aucun vote, qui aurait, d'ailleurs été irrégulier. Quelques collègues se sont demandé pourquoi le représentant du secrétaire général des Nations Unies, provisoirement installé au fauteuil présidentiel, a laissé s'écouler ce flot d'éloquence inutile. M. Stavropoulos m'a dit, après la séance, qu'il avait des instructions précises de "laisser parler", mais un ordre, tout aussi formel, de M. Hammarskjöld d'interrompre le débat dès l'instant où, d'une manière irrégulière, un vote aurait été demandé. Je signale ce fait qui peut présenter un certain intérêt aussi pour notre mission à New York ainsi qu'en vue d'autres conférences spéciales pouvant être convoquées sous les auspices des Nations Unies.

* * *

Ce n'est qu'après cette longue série d'interventions faites en "sédisvacance" que la conférence a finalement procédé à l'élection prévue de son président, le professeur Alfred Verdross, chef de la délégation d'Autriche. J'ai eu d'ailleurs, d'emblée, le sentiment personnel, que quelques indices sont venus confirmer par la suite, que si le chef de la délégation de l'URSS, le professeur Tunkin, a lancé son offensive de rite pendant que la présidence provisoire était exercée par le représentant de M. Hammarskjöld, toujours si injustement attaqué par son "bloc", c'était précisément pour ne pas créer des embarras au président autrichien désigné.

Selon la règle qui avait été établie (d'après mon collègue britannique au cours de négociations prolongées intervenues avant le début de la conférence concernant la composition du bureau), la première proposition tendant à l'élection de M. Verdross devait être faite au nom du groupe afro-asiatique, en l'espèce par le délégué de Ceylan. Elle a été appuyée, toujours dans l'ordre établi d'avance, par le chef de la délégation britannique, M. Vallatt (successeur au Foreign Office de Sir Gerald Fitzmaurice, récemment élu juge à la Cour internationale de La Haye), puis par le soussigné, puis, fort chaleureusement encore, par le professeur Tunkin. Le soussigné, en s'acquittant du mandat donné par vous-même de soutenir très vivement la nomination du professeur Verdross, a insisté sur le fait que cette élection était non seulement un hommage dû à l'Autriche, qui a voulu prendre sur elle la charge de participer activement à la préparation de ce nouveau "Congrès de Vienne", mais qu'elle honorait un internationaliste de grand renom et, au surplus, dans sa personne, l'Institut de droit international dont M. Verdross est le président en exercice; il m'a aussi été donné de rappeler, à ce propos, combien il était indiqué d'associer, de cette manière, à la préparation d'une codification nouvelle, le corps savant qui, depuis la seconde moitié du siècle dernier, a inspiré tant de tentatives de codification du droit, à commencer par celles entreprises par les conférences de La Haye de 1899 et de 1907. Du côté autrichien, on s'est montré très sensible à cette intervention de la Suisse.

A l'occasion de cette première intervention, faite après une période de tension initiale à la conférence, j'ai aussi insisté sur la nécessité absolue de ne pas se départir, dans cette conférence juridique, des sphères sereines² du droit.

Le lendemain, le 3 mars, la conférence a complété la composition de son bureau. Si je m'étends un peu sur ce point, c'est parce qu'il s'agit, dans cette opération encore, d'une procédure réglée en grande partie d'avance à New York mais dont il n'est pas sans intérêt de connaître le système. 19 vice-présidences étaient prévues dans le règlement intérieur, et si je m'empresse de dire que si tant de pays attachent une importance si grande à se voir attribuer une de ces très nombreuses vice-présidences - les démarches faites à ce sujet à Berne bien avant le début de la conférence en font foi -, ce n'est, bien entendu, pas à cause d'une fonction présidentielle virtuelle qui, en fait, n'est presque jamais exercée; c'est en raison du fait que l'ensemble des "vice-présidents", joints au président de la conférence, composent un "bureau" (general committee) qui, le cas échéant, a une influence directe sur la fixation du cours des débats et, partant, une influence indirecte certaine sur le règlement de questions de fond.

La coutume fixée à New York veut que cinq "vice-présidences" reviennent aux membres permanents du Conseil de sécurité; quatre à cinq aux deux Amériques (les désignés du "groupe américain" étaient, cette fois, l'Argentine, le Canada, le Chili, la Colombie et le Mexique); quatre au groupe afro-asiatique qui, après de longues délibérations, a notifié à la conférence qu'il s'attendait à voir élus l'Irak, l'Iran, le Nigéria et les Philippines - ceci outre l'Inde pour laquelle on a voulu réserver la présidence de la "commission plénière" qui donne également droit à un siège au "bureau"; deux sièges à des membres du "bloc de l'Est européen" (outre l'URSS; les désignés furent, cette fois, la Roumanie et la Tchécoslovaquie); deux pour l'Europe occidentale (outre le Royaume-Uni et la France, membres permanents du Conseil de sécurité; la proposition du groupe "occidental" visait cette fois - ce qui est parfaitement juste - l'élection de l'Italie et de l'Espagne.

De cette manière, la candidature de la Yougoslavie, défendue avec acharnement par la délégation de ce pays, ne trouvait, cependant, plus de place disponible. Refoulée par le "bloc de l'Est", la Yougoslavie n'était pas "adoptée" par le bloc occidental; la délégation yougoslave n'a pas caché son courroux extrême. Aussi a-t-on cru opportun, dans cette situation qui créait un réel embarras, de faire proposer par le Royaume-Uni un amendement au règlement intérieur permettant de prévoir une place de plus au Bureau déjà nombreux; ainsi, la Yougoslavie a eu satisfaction.

Tout ceci peut paraître - et l'est peut-être en effet - un signe nouveau du byzantinisme qui risque de perdre les Nations Unies. Mais ce byzantinisme est un fait dont tout Etat associé aux activités des Nations Unies, ou à une partie d'entre elles, doit tenir compte; de même que du singulier usage qui s'est développé, depuis 1945, à l'assemblée générale des Nations Unies et qui veut, d'une manière absurde et ridicule, que chaque président de commission soit "félicité de ses hautes fonctions" par chaque délégation qui prend la parole pour la première fois et, avec tant de douzaines de délégations, cet exercice étrange continue parfois pendant des semaines.....

En l'espèce, je voudrais indiquer deux conclusions:

1) M. Le Secrétaire général du Département peut faire savoir aux ambassadeurs des Etats qui ont sollicité, par notes remises à Berne demandant notre appui et, en particulier, aux ambassadeurs d'Argentine, d'Espagne et de Yougoslavie, que la délégation suisse a donné son plein appui aux candidatures de ces pays, tous élus au bureau de la conférence. Ceci vaut tout particulièrement pour la candidature, à un moment sérieusement menacée, de l'ambassadeur yougoslave Bartos qui s'est montré fort reconnaissant de notre appui réel, donné au cours d'une série de conversations de la dernière heure.

2) Pour ce qui est de la Suisse et pour l'avenir, il y a lieu de noter que, si notre pays voit un intérêt réel à être dans le bureau d'une conférence convoquée par les Nations Unies - ce cas peut fort bien se présenter -, il sera absolument nécessaire sinon de faire des démarches qui nous répugnent, ~~mais~~ de faire connaître bien à l'avance à New York la composition de nos délégations. L'an dernier, à la conférence du droit de la mer à Genève, la Suisse, sans aucune démarche de sa part, a été prévue depuis New York pour faire partie du bureau de la conférence; ceci a risqué d'indisposer la Suède que nous avons assurée de notre désintéressement, mais a, en définitive, été utile.

A Vienne, il était normal de voir réservées les deux places disponibles pour l'Europe de l'Ouest à l'Italie et à l'Espagne qui y tenaient beaucoup. Notre délégation devra trouver - et elle trouve - d'autres moyens d'exercer l'influence légitime de notre pays au règlement juridique de problèmes qui nous concernent directement, à Berne et à Genève.

* * *

Toujours en fin de semaine et pour compléter son travail d'organisation, la conférence a désigné le comité de vérification de pouvoirs et, en la personne de M. Lall, ambassadeur de l'Inde, le président de la "commission plénière" (committee of the whole) qui groupe les représentants de tous les Etats présents. Une assez grande importance a été attachée, surtout du côté des pays occidentaux qui sont le porte-parole du droit traditionnel, à la désignation du Rapporteur qui peut, en effet, exercer une très grande influence sur la conduite des délibérations, comme aussi sur la rédaction finale des instruments à préparer. En faisant d'autres concessions, le "groupe européen occidental" a pu voir reconnaître, par les autres groupes régionaux, son désir de désigner à cette charge un de ses membres. Une réunion spéciale des "Occidentaux" a été demandée à ce sujet par la délégation britannique qui a suggéré le nom, vivement soutenu par le soussigné, du professeur Willem Riphagen, chef de la délégation des Pays-Bas.

En fin de semaine, j'ai été prié par le groupe de délégations en question de soumettre et de développer à la réunion plénière la proposition concernant l'élection de ce très distingué juriconsulte, ce que j'ai accepté volontiers de faire.

* * *

Une comparaison entre la présente conférence de Vienne et les précédentes grandes conférences de codification du droit international tenues à Genève en 1958 et au printemps 1960 permet de constater des différences assez marquées. Tout d'abord, le nombre des participations est moins grand, malgré la nouvelle et grande extension prise, ces derniers mois, par le nombre des membres de la communauté internationale. Sur 106 Etats invités, 84 "seulement" prennent part aux débats de Vienne. Treize Etats, dont plusieurs avaient joué un certain rôle aux conférences précédentes, ont répondu négativement à l'invitation qui leur avait été adressée par les Nations Unies. Ceci est, pour une grande part, plutôt qu'un symptôme de la crise incontestable que traversent les Nations Unies, la conséquence de la réunion simultanée de l'assemblée générale de New York qui a aiguillé vers les Etats-Unis une grande partie des délégués et, souvent, ceux le plus en vue. Les délégations envoyées à Vienne sont, en effet, bien moins "étouffées" que celles aux conférences précédentes de Genève. Leur qualité aussi est moindre, beaucoup de délégués les plus expérimentés se trouvant actuellement à New York. Ceci ne veut pas dire que les délibérations à Vienne seront plus faciles; je crains, au contraire, que le nombre de propositions soit, en chiffres absolus, plus grand et, surtout, que ces propositions soient moins ordonnées, moins réfléchies. Incidemment, je pense qu'il pourrait y avoir l'avantage que le nombre de contacts hors séance et d'invitations soit moins grand et, aussi, que la préoccupation que j'avais manifestée à cet égard au département en ce qui concerne d'éventuelles obli-

gations de la délégation suisse soit moindre. A ce sujet, je me réserve de vous écrire encore s'il y a lieu.

Les perspectives qu'en fin de compte on pourra arriver à un résultat positif sur la base des travaux préparatoires de la Commission du droit international demeurent. Sur le terrain, plus technique que politique, de la conférence de Vienne, l'attitude de l'Union soviétique et des Etats de l'Est pourra, en définitive, être celle d'une coopération active, peut-être constructive, ce qui serait très souhaitable, surtout au moment présent.

* * *

Je ne voudrais pas terminer le présent rapport sans exprimer ici ma gratitude très vive, très sentie pour l'aide très précieuse que notre délégation trouve, à tout moment et sous tous les rapports, auprès de l'Ambassadeur de Suisse à Vienne, Monsieur Béat de Fischer, et auprès de toute son ambassade. L'ambassadeur ne facilite pas seulement, d'une manière très précieuse, nos contacts et notre travail, mais il a bien voulu aussi mettre à notre disposition des locaux idoines et l'aide de ses services, ce qui facilite grandement notre tâche. Avec mes collègues de la délégation, j'en suis très sincèrement reconnaissant.

Veillez agréer, Monsieur le Conseiller fédéral, l'expression de ma très haute considération et de mon entier dévouement.



Paul Ruegger

P.S. le 8 mars 1961.

Par suite du travail qui s'est très brusquement accru dès le début de cette semaine et qui nous a amenés à intervenir à plusieurs reprises et à déposer des amendements, l'envoi du présent rapport, commencé à la fin de la semaine dernière, a, malheureusement, dû être retardé. Je vous adresse séparément, avec quelques commentaires, les textes déposés par nous et un bref résumé de nos prises de position.

P. Ry.