

Feuille Fédérale

Berne, le 18 juillet 1969 121^e Année Volume I

N^o 28

Paraît, en règle générale, chaque semaine. Prix: 40 francs par an; 23 francs pour six mois, plus la taxe postale d'abonnement ou de remboursement.

10277

Rapport du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur les relations de la Suisse avec les Nations Unies

(Du 16 juin 1969)

Monsieur le Président et Messieurs,

Nous avons l'honneur de vous présenter le rapport suivant sur les relations de la Suisse avec les Nations Unies. Nous répondons ainsi au postulat Bretscher.

INTRODUCTION

A. Le mandat

Le 28 février 1967, M. Bretscher, conseiller national, déposa un postulat qu'avaient signé également ses collègues MM. Conzett, Dürrenmatt, Eggenberger et Furgler, pour inviter le Conseil fédéral à présenter, au cours d'une prochaine session, un rapport sur les relations de la Suisse avec l'Organisation des Nations Unies et sur les perspectives et les possibilités qu'elle aurait d'y adhérer tout en maintenant son statut de neutralité. Lors de l'examen du rapport de gestion du Département politique, le 15 juin 1967, M. Bretscher étaya son postulat par les considérations suivantes:

Deux fois au cours de ce siècle, on a tenté d'enrayer l'anarchie internationale par la création d'une organisation politique mondiale et d'assurer la paix en instituant un ordre juridique obligatoire pour tous les Etats. Quand la Société des Nations fut fondée, la Suisse se trouva devant un dilemme: devait-elle et pouvait-elle, en considération de sa neutralité permanente, demeurer à l'écart de la nouvelle organisation, ou existait-il pour elle une possibilité de témoigner de sa solidarité, de s'associer à la tentative d'instaurer un ordre de paix universel et, partant, d'accorder son intérêt national avec celui de l'humanité? La réponse fut positive, et la Suisse devint membre de la Société des Nations.



Le même problème, qui d'ailleurs n'était que théorique au début, s'est posé lorsque l'ONU fut créée. Une commission que le Conseil fédéral institua pour l'élucider aboutit, en novembre 1945, à la conclusion que, moyennant le maintien de la neutralité, l'adhésion de la Suisse était souhaitable. Mais les sondages ultérieurs n'ayant pas donné de résultats, l'opinion publique s'en désintéressa. Depuis quelque temps cependant, la situation s'est considérablement modifiée. Dans le cadre de la discussion générale sur notre politique extérieure, on a aussi soulevé la question de la participation à l'ONU. Les déclarations faites par les conseillers fédéraux Wahlen et Spühler, chefs du Département politique, le 7 octobre 1965 et le 16 juin 1966, ont contribué à animer le débat. On approche ainsi du moment où il pourrait être nécessaire de définir un point de vue authentiquement suisse, qui seul permettrait de créer, tant au Parlement que dans l'opinion publique, les conditions d'une discussion adéquate.

Jusqu'à présent, la question n'a occupé, plus ou moins confidentiellement, que les commissions parlementaires. Mais le rapport proposé devrait la rendre familière aussi à l'ensemble du Parlement et du public. Quant au contenu de ce rapport, on y traiterait des principes fondamentaux et des normes juridiques de la Charte ainsi que de leur application, dans la mesure où ils intéressent la Suisse. Il conviendrait en outre de tenir compte des changements intervenus dans la structure de l'ONU à la suite de l'entrée en scène du Tiers monde, et surtout d'analyser les perspectives et les possibilités d'une adhésion de la Suisse, qui ne portât pas préjudice à son statut de neutralité.

Dans sa réponse, qui s'appliquait aussi à l'interpellation Schmitt du 12 décembre 1966, le conseiller fédéral Spühler, chef du Département politique, se félicita du débat public auquel la question de l'adhésion de la Suisse à l'ONU avait donné lieu. Il releva que le Conseil fédéral lui-même avait examiné cette question à plusieurs reprises au cours des dernières années et exprima l'avis qu'un exposé général de la doctrine permettrait d'informer utilement l'opinion et de préparer le terrain en vue de futures décisions. Pour qu'elle atteigne son but, une telle récapitulation ne doit toutefois pas être entreprise sous l'impulsion des circonstances politiques du moment, mais bien être conçue dans le contexte plus vaste de l'évolution historique.

B. Bref aperçu du rapport

a. Le présent rapport est la réponse du Conseil fédéral au postulat Bretscher. Il comprend deux parties, dont la première, plus développée, a principalement pour objet de renseigner sur l'Organisation des Nations Unies, sur notre statut de neutralité et sur l'évolution de nos relations avec les Nations Unies. La seconde, plus brève, plus fortement axée sur les aspects politiques, expose nos conclusions concernant l'avenir.

b. Le Conseil fédéral a chargé le professeur P. Guggenheim d'élaborer la première partie ayant trait aux généralités, à l'histoire et à la doctrine; elle fut ensuite révisée avec sa collaboration par le Département politique.

Cette première partie est divisée en trois chapitres. Le premier retrace brièvement l'histoire des organisations politiques internationales. Il décrit ce que furent la Société des Nations et ses précurseurs, puis il relate les buts et les tâches des Nations Unies et rend hommage aux efforts accomplis jusqu'à ce jour en faveur de la paix.

Le second chapitre concerne la neutralité. La première section expose les devoirs de la neutralité, qu'il convient de distinguer de la politique de neutralité et du neutralisme. La deuxième traite de la neutralité suisse par rapport aux sanctions de la Société des Nations, puis décrit son évolution depuis 1945. Enfin la troisième section est consacrée à la neutralité permanente de l'Autriche, du Laos et de la Suède.

Le troisième chapitre résume les relations entre la Suisse et les Nations Unies. On y rappelle d'abord les discussions au sujet d'une éventuelle adhésion de la Suisse en 1945 et 1946, puis l'installation des Nations Unies à Genève, et enfin le statut d'observateur octroyé à la Suisse. Une deuxième section examine la position de la Suisse à l'égard de certaines décisions des Nations Unies, notamment notre participation à des emprunts ou à certaines actions en faveur du maintien de la paix ou à une force de paix internationale, ainsi que notre attitude à l'égard des mesures coercitives des Nations Unies, entre autres contre la Rhodésie. La troisième section étudie les rapports de la Suisse avec divers organes des Nations Unies et les institutions spécialisées de l'ONU.

c. Dans la seconde partie du rapport, qui a été entièrement rédigée par le Département politique, nous examinerons les possibilités et les conditions d'une adhésion éventuelle à l'ONU. La première section traitera la question de la compatibilité du statut de neutralité de la Suisse avec la qualité de membre des Nations Unies et la portée du statut de neutralité en cas de non-appartenance à l'ONU. Nous verrons ensuite, dans une deuxième section, comment la neutralité suisse pourrait être mise en pratique dans le cadre de l'ONU et quelle procédure il conviendrait de suivre en droit public suisse dans l'hypothèse d'une adhésion. Dans une troisième section, nous pèserons l'intérêt que la Suisse aurait à être membre de l'Organisation et celui qu'elle aurait au contraire à ne pas appartenir à celle-ci. Les conclusions qui se dégagent des sections précédentes seront exposées en fin de rapport.

Première partie

Chapitre I

LES ORGANISATIONS POLITIQUES INTERNATIONALES

A. Les fondements politiques de l'organisation internationale

1. Hormis les résultats des activités de la Société des Nations (1919-1946) et de l'Organisation des Nations Unies, créée en 1945, nous ne pouvons guère recourir aux expériences politiques du passé pour explorer les bases institu-

tionnelles des relations internationales du temps présent et juger des conditions de formation et de développement des organisations internationales. L'idée d'inscrire la politique mondiale dans le cadre d'un mécanisme de règlement pacifique des différends juridiques et politiques, de façon à empêcher, voire même à exclure complètement les conflits, n'a cessé de gagner du terrain depuis la fin du moyen âge. L'idée d'instituer une organisation supranationale sous la forme d'une «res publica christiana» n'a pas seulement rallié des penseurs politiques, mais aussi des hommes d'Etat. A ces tendances se rattache le «grand Dessein» de Sully, ministre des finances et conseiller du roi de France Henri IV. Son but était de créer en Europe une union chrétienne pacifique, une «République très chrétienne», conçue comme un Etat au sens moderne du terme, dont les membres eussent, pour régler leurs différends, recouru à une procédure de conciliation et renoncé à l'usage de la force.

La paix d'Utrecht, en 1713, peut être considérée comme une tentative particulièrement importante de fixer dans un *statu quo* les rapports de puissance. Elle ne visait pas la création d'une république qui fût un super-Etat, mais bien l'instauration d'un équilibre des forces entre des Etats européens dont les rapports mutuels étaient tantôt amicaux, tantôt hostiles. Au Congrès de Vienne, en 1815, et immédiatement après, se manifesta la tendance à conclure un pacte général de sécurité; mais elle fut supplantée, dans la pratique ultérieure, au dix-neuvième siècle et au début du vingtième, par un système de conférences périodiques des grandes Puissances. Ce concert européen, auquel furent admis à l'occasion d'autres Etats particulièrement intéressés, tel, par exemple, l'Empire ottoman à la Conférence de Berlin de 1878, entra en action dans des occasions particulières jusqu'à la première guerre mondiale.

D'autre part, les Conférences de La Haye de 1899 et de 1907 tendirent à poser les premiers jalons d'une organisation internationale dans le cadre de procédures établies par le droit international pour régler les différends juridiques et politiques. Mais la pierre d'achoppement de ces tentatives résidait dans la souveraineté traditionnelle des Etats, dont le maintien intégral était exigé. C'est ce qui ressort en particulier de la première Convention de La Haye pour le règlement pacifique des conflits internationaux de 1899, révisée en 1907, qui ne fait pas une obligation de recourir à un tribunal arbitral ni même à une procédure de conciliation politique ou juridique, et qui renonce absolument à créer une organisation politique spéciale en vue du règlement des différends entre les Etats.

2. En dépit de cette propension à la politique de force, qui plaçait l'Etat, replié sur lui-même et voué entièrement à la poursuite de ses objectifs propres, au centre de l'intérêt commun de la collectivité des Etats, la notion de cet intérêt n'a cessé de progresser peu à peu. Les raisons de ce progrès sont diverses. Parmi les plus importantes mentionnons le rapprochement des peuples grâce au développement des communications et des échanges, et le réseau d'obligations réciproques qui s'est ainsi tissé entre eux. Les Etats durent créer des associations utilitaires spéciales afin d'accomplir les tâches administratives interna-

tionales qui, dans la seconde moitié du dix-neuvième siècle, devinrent nécessaires tant à l'échelle mondiale qu'au niveau régional. A cet égard, c'est au Congrès de Vienne qu'il convient de remonter, et tout d'abord dans le domaine des communications et transports. Les premières unions de navigation fluviale furent fondées pour le Danube et le Rhin; elles donnèrent naissance aux commissions correspondantes de navigation fluviale. Plus tard furent posées les bases des unions administratives qui existent encore aujourd'hui, notamment l'Union postale universelle et l'Union internationale des télécommunications, qui a succédé à l'Union télégraphique universelle.

La création et le parfait fonctionnement de ces associations sont indispensables au développement de l'économie mondiale actuelle et à son essor. En revanche, ces associations techniques n'ont que peu modifié la nature des relations entre les Etats. Leurs activités sont restées limitées à une fonction auxiliaire, qui ne touche qu'indirectement au problème central de la prévention de la guerre, du règlement des différends entre les Etats et de l'exécution de sanctions collectives obligatoires en cas d'actes de guerre contraires aux règles du droit. Il est néanmoins important qu'on ait conçu ces associations techniques comme l'expression d'une obligation permanente et qu'on les ait ainsi intégrées dans le système de droit international en vigueur entre les Etats souverains.

Ainsi que l'a déclaré le chef du Département politique dans son exposé sur la politique du gouvernement devant le Conseil national, le 17 juin 1968, ce qui caractérise ces relations c'est leur « multilatéralisme » accentué et croissant. C'est en cela que se manifestent l'évolution du monde, sa totale interdépendance, ainsi que sa tendance à traiter les problèmes globalement. Le fait que, dans des secteurs toujours plus nombreux, les Etats n'entrent plus en contact individuellement, mais dans le cadre d'organisations internationales, vaut d'une manière générale pour les relations politiques et économiques; en conséquence la Suisse est, et sera désormais, beaucoup plus activement mêlée à la politique internationale qu'on aurait pu l'imaginer naguère pour un petit pays neutre¹⁾.

3. La première guerre mondiale, de 1914 à 1918, a révélé de manière éclatante les dangers de l'ancienne politique de force pour le développement des relations entre les Etats. Déjà pendant les premières années de guerre, les hommes d'Etat responsables des principaux pays belligérants reconnurent la nécessité d'une organisation nouvelle de la politique internationale. Le Saint-Siège, de son côté, prit dans ce sens une initiative importante. Mais il sied de rappeler tout particulièrement les déclarations que fit le Président des Etats-Unis d'Amérique, Woodrow Wilson, dans son message du 22 janvier 1917 et après l'entrée en guerre de son pays, au sujet de la nécessité d'accords internationaux efficaces en vue de garantir la paix.

¹⁾ cf. Bulletin sténographique du Conseil national, session d'été 1968, page 242.

B. La Société des Nations

1. A la Conférence de la Paix de 1919, à Paris, une commission de la Société des Nations fut créée sous la présidence de Woodrow Wilson, Président des Etats-Unis d'Amérique. Se fondant sur des projets plus anciens, originaires pour la plupart des Etats-Unis et de la Grande-Bretagne, et sur la politique des accords bilatéraux (dits «accords Bryan»), inaugurée par les Etats-Unis peu avant la première guerre mondiale, elle élabora à bref délai le projet de pacte de la Société des Nations, qui fut soumis à la Conférence de la Paix, dans sa séance plénière du 28 avril 1919. Treize Etats neutres, dont la Suisse, qui n'étaient pas représentés à la Conférence de la Paix, eurent l'occasion, au cours de deux séances, les 20 et 21 mars 1919, d'exposer leurs vœux et leurs propositions devant un sous-comité de la commission de la Société des Nations. Il ne résulta toutefois des discussions qui eurent lieu à cette occasion que de minimes changements dans le projet de pacte de la commission.

Ce projet, moyennant d'insignifiantes modifications, fut approuvé par la Conférence de la Paix, puis incorporé au Traité de Versailles du 28 juin 1919, ainsi qu'aux autres traités de paix qu'elle avait élaborés. Les Etats victorieux, qui par la signature des traités accédaient à la qualité de membres, ratifièrent le pacte à l'exception de l'Equateur, du Hedjaz et des Etats-Unis, et devinrent ainsi les membres fondateurs de la Société des Nations. Les treize Etats neutres qui avaient été consultés par la Conférence de la Paix – par conséquent aussi la Suisse – furent invités à adhérer au pacte sans formuler de réserves. La plupart firent usage de cette faculté dans le délai fixé.

2. Les buts, pour la réalisation desquels les membres de la Société des Nations assumaient des obligations de principe, consistaient, selon le préambule du pacte, à encourager la collaboration entre nations et à assurer la paix et la sécurité internationale. La nouvelle organisation n'était donc pas une construction qui bouleversait ou ébranlait les fondements du système des Etats, mais une ligue d'un genre original, sans précédent historique, qui visait surtout à combattre le mal inhérent au système étatique en vigueur: la guerre. Toutefois le précaire édifice de la Société des Nations n'était pas doté des moyens qui lui eussent permis de rénover des structures interétatiques traditionnelles. On aurait tort cependant de méconnaître son influence, surtout dans la première période de son existence.

Ce qui était déterminant pour les rapports de la Société des Nations avec ses membres, c'était, d'une part, une série de principes doctrinaux, au demeurant assez imprécis, et d'autre part des obligations concrètes fixées dans ce pacte et se rapportant surtout à la tâche politique essentielle de la Société des Nations: le maintien de la paix et de la sécurité¹⁾.

¹⁾ Ces obligations faisaient l'objet des articles 8 à 17 du pacte. L'article 8 comportait l'obligation de limiter les armements, et l'article 10 la garantie de l'intégrité territoriale et de l'indépendance politique des Etats membres. L'article 11 réglait les interventions de la Société des Nations, en particulier par l'entremise pacifique de son Conseil,

3. Politiquement, la Société des Nations était caractérisée par deux tendances opposées. Elle était d'une part une alliance des Etats victorieux de la première guerre mondiale et de quelques Etats neutres qui leur étaient associés, alliance qui devait se développer avec le temps en une organisation d'Etats aussi universelle que possible. Mais ce désir d'universalité était par ailleurs, selon la conception originelle du pacte de la Société des Nations, limité par certains critères de légalité, auxquels tous les membres devaient satisfaire. On décèle chez les auteurs du pacte l'intention, tout à fait raisonnable, d'assurer l'homogénéité de la Société des Nations en n'admettant comme membres que des corps politiques qui reconnaissaient le principe de la complète autonomie de gouvernement. Selon l'article premier § 2 du pacte, «tout Etat, Dominion ou Colonie qui se gouverne librement et qui n'est pas désigné dans l'annexe peut devenir Membre de la Société...». Cette clause devait assurer une certaine homogénéité des institutions politiques, ce qui, de l'avis du Président Wilson, était essentiel au bon fonctionnement de l'organisation.

Le questionnaire élaboré en 1920 par la cinquième commission de la première assemblée de la Société des Nations à l'intention des gouvernements qui sollicitaient leur admission, contenait par conséquent entre autres la question: «L'Etat se gouverne-t-il librement?». Mais déjà l'admission, par exemple, de l'Ethiopie en 1923 montra que la Société des Nations n'évoluait pas dans le sens d'une ligue d'Etats, de dominions et de colonies à gouvernement autonome, mais qu'elle était une association d'Etats visant à l'universalité. Le fait que l'admission d'un nouveau membre dépendait de l'appréciation de la majorité des deux tiers de l'Assemblée corroborait cette évolution. Mais la raison plus profonde pour laquelle on renonça à exiger des membres l'autonomie de gouvernement était qu'une association d'Etats, dont le premier but demeurerait le maintien de la paix et la prévention de la guerre, doit suivre d'autres règles qu'une ligue libre d'Etats fondée sur le principe de l'autonomie. Si la Société des Nations voulait avant tout accomplir sa mission de prévention des conflits, elle devait tendre à l'universalité et renoncer à toute discrimination entre les Etats souverains.

Au regard de la tendance à universaliser, dans la mesure du possible, la procédure de règlement des litiges et les mesures coercitives, il apparaissait

en cas de complications internationales, de guerre ou de danger de guerre; les articles 12 et 13 stipulaient les règles régissant l'essai, obligatoire en pareil cas, de règlement pacifique des conflits. L'article 14 prévoyait l'institution d'une Cour internationale de justice et l'article 15 fixait la procédure pour le règlement des différends politiques par le Conseil et l'Assemblée de la Société des Nations. En vue d'appliquer et de garantir l'interdiction de la guerre et de l'agression, l'article 16 prévoyait la possibilité de sanctions collectives. C'est ainsi que les actes de guerre d'un Etat membre, en violation des obligations que lui imposaient les articles 12, 13 et 15, étaient considérés comme étant dirigés ipso facto contre tous les membres de la Société des Nations. Ceux-ci s'engageaient essentiellement à prendre des sanctions avant tout économiques et financières, et à assurer à travers leur territoire le libre passage des forces armées des Etats membres.

nécessaire de prévoir aussi des dispositions particulières pour les cas de conflits entre un Etat membre et un non-membre, ou entre deux Etats non-membres. Conformément à l'article 17 du pacte, on demandait en pareil cas à l'Etat ou aux Etats non-membres de se soumettre aux obligations prescrites aux Etats membres pour le règlement des différends, et cela aux conditions que la Société des Nations jugeait équitables. L'Etat qui repoussait cette demande pouvait, suivant les circonstances, faire l'objet des sanctions stipulées à l'article 16 du pacte.

Malgré ses aspirations profondes à l'universalité, le pacte de la Société des Nations ne put jamais être le fondement d'une communauté mondiale des Etats. Dès le début, le Sénat des Etats-Unis refusa de suivre le Président Wilson et d'approuver le pacte créé sous son égide. Une des principales puissances partie aux traités de paix demeura ainsi à l'écart jusqu'à la dissolution de la Ligue en 1946. En revanche, l'entrée de l'Union soviétique en 1934 pouvait justifier de nouveaux espoirs, à un moment où la Société des Nations se trouvait déjà très affaiblie par le retrait de l'Allemagne et du Japon et où elle se réduisait, en fait, à une alliance politique des puissances occidentales.

4. Le pacte de la Société des Nations ne contenait pas encore d'interdiction générale de la guerre. En vertu de l'article 12, les membres s'engageaient seulement à ne faire en aucun cas la guerre avant que fût écoulé un délai de trois mois après la sentence du tribunal arbitral institué par eux, ou après le rapport du conseil chargé de l'examen du litige. Selon la première phrase du § 4 de l'article 13, ils s'engageaient ensuite à ne pas ouvrir les hostilités contre un membre qui s'était soumis à une décision judiciaire ou arbitrale. Toutefois, en dehors de ces cas, le recours à des mesures militaires ou non militaires, pour se faire justice, était admis. Le 27 août 1928, le pacte Briand-Kellog, élaboré par les ministres des affaires étrangères de France et des Etats-Unis, fut signé; il impliquait le renoncement à la guerre comme moyen de politique internationale et l'obligation de régler tous les différends par des voies pacifiques. Ce traité, qui visait l'universalité, devait parachever l'interdiction de la guerre que le pacte avait laissé incomplète. La Suisse aussi adhéra au pacte Briand-Kellog, après que le Conseil fédéral eût exprimé l'opinion que, malgré ses insuffisances et ses faiblesses – on n'y trouvait ni définition de l'agresseur ni sanctions –, il pouvait néanmoins servir la cause de la paix¹⁾.

5. Les cas les plus importants où la Société des Nations dut, conformément aux articles 11, 15 et 16 du pacte, jouer son rôle en faveur du maintien de la paix, du règlement des conflits et de l'application du droit, sont énumérés dans l'annexe III du rapport.

¹⁾ Cf. message du Conseil fédéral du 17 décembre 1928, FF 1928 II 1197.

C. Les Nations Unies

1. Les Nations Unies, en tant que nouvelle organisation politique mondiale, furent créées avant même que la seconde guerre mondiale fût terminée et que la Société des Nations fût dissoute. La Charte des Nations Unies – statut de la nouvelle organisation – procède des buts de guerre des Puissances alliées dans leur lutte contre l'Allemagne, l'Italie et le Japon. Ces buts furent énoncés pour la première fois par le Président des Etats-Unis d'Amérique, Franklin D. Roosevelt, et le Premier Ministre de Grande-Bretagne, Winston S. Churchill, dans une déclaration du 14 août 1941, que l'on désigne sous le nom de «Charte de l'Atlantique». Les deux hommes d'Etat anglo-saxons réclamaient : le droit d'autodétermination des peuples ainsi que leur droit de choisir librement la forme de leur gouvernement, des conditions égales pour tous les Etats en matière de commerce et de libre accès aux matières premières, ainsi qu'une étroite coopération économique en vue de l'amélioration des conditions de vie et de travail pour chacun. Roosevelt et Churchill exprimaient en outre leur espoir que, la guerre terminée, il serait possible de créer un système permanent de sécurité générale, afin que les hommes puissent, dans tous les pays, vivre libérés de la peur et du besoin. Le 24 septembre de la même année, les représentants de huit gouvernements en exil, de l'Union soviétique et de la France libre adhérèrent à la Charte de l'Atlantique. Celle-ci servit de base à la «Déclaration des Nations Unies» du 1^{er} janvier 1942, qui fut signée par 26 Etats, auxquels 21 autres vinrent se joindre par la suite¹⁾.

A la Conférence de Dumbarton Oaks (du 21 août au 7 octobre 1944), le projet de créer une organisation politique mondiale se concrétisa²⁾. Les résultats des débats ont été publiés le 9 octobre 1944 sous la forme de «propositions pour la création d'une organisation générale internationale» (Propositions de Dumbarton Oaks). Elles contiennent, en douze chapitres, la plupart des décisions concernant les tâches et principes, ainsi que la structure, les fonctions et les méthodes de procédure des organes de l'actuelle organisation mondiale des Nations Unies. Sous forme de recommandations communes des délégations ayant participé à la conférence, les propositions de Dumbarton Oaks furent présentées à tous les Etats signataires de la «Déclaration des Nations Unies» du 1^{er} janvier 1942.

¹⁾ Cf. sur l'origine des Nations Unies: «Yearbook of the United Nations 1946-47», p. 1 et ss.

²⁾ Cette conférence, convoquée par les Etats-Unis d'Amérique, fonda ses débats sur un document élaboré par le Département d'Etat: «Possible Plan for a General International Organization». Inspiré par les expériences faites avec la Société des Nations, ce plan prévoyait la création d'une *seule* organisation aux attributions étendues, contrairement à un projet soviétique qui préconisait deux organisations distinctes pour le maintien de la paix et pour le coopération dans le domaine économique et social. Conformément aux recommandations du *Comité Bruce*, qui avait été institué en 1939 par la Société des Nations, l'organisation unitaire projetée fut néanmoins dotée de larges attributions en matière économique et sociale.

Le texte définitif de la Charte des Nations Unies a été mis au point par la Conférence de San Francisco (du 25 avril au 26 juin 1945), à laquelle étaient représentés 50 gouvernements ayant pris part à la guerre contre l'Allemagne et le Japon. Elle fut acceptée à l'unanimité et sans réserves à la séance plénière du 25 juin 1945 et signée le lendemain. Contrairement au pacte de la Société des Nations, qui fut incorporé aux traités de paix de 1919 et 1920, la Charte des Nations Unies constitue un traité indépendant de droit international. Elle est entrée en vigueur le 24 octobre 1945, après que les cinq grandes puissances, la Chine, les Etats-Unis d'Amérique, la France, la Grande-Bretagne et l'Union soviétique, ainsi que la majorité des autres Etats signataires, eurent déposé leurs instruments de ratification auprès du gouvernement des Etats-Unis.

La Conférence de San Francisco fut une conférence des Etats victorieux. Cela ressort aussi bien du discours d'ouverture du délégué américain, le Secrétaire d'Etat Stettinius, que de son rapport sur la conférence, où on lit ce qui suit:

«La Conférence convoquée à San Francisco n'était pas une conférence du temps de paix réunie pour débattre de la théorie de la coopération internationale ou une conférence d'après-guerre destinée à négocier un traité. C'était une conférence du temps de guerre. Toutes les nations représentées à San Francisco étaient en guerre au début de la Conférence.»¹⁾

La première Assemblée générale des Nations Unies fut ouverte le 11 janvier 1946 à Londres, ville où le Conseil de sécurité se réunit également pour la première fois le 17 janvier 1946. Le premier secrétaire général, le Norvégien Trygve Lie, fut nommé le 4 février 1946 et, par décision de l'Assemblée générale du 14 février 1946, New York fut choisi comme siège des Nations Unies.

2. Comme l'avait fait déjà la Société des Nations en tant que première organisation politique visant à l'universalité, les Nations Unies s'assignèrent également pour but de «maintenir la paix et la sécurité internationales» et de préserver ainsi «les générations futures du fléau de la guerre» (Préambule de la Charte). Une série de principes politiques et de règles juridiques constituent les idées directrices essentielles de la Charte, que la Cour internationale de justice, dans son avis du 20 juillet 1962, a formulées comme suit:

«Les buts des Nations Unies sont énoncés à l'article 1 de la Charte. Les deux premiers, tels qu'ils figurent aux paragraphes 1 et 2, peuvent être décrits sommairement comme étant d'établir la paix et la sécurité internationales et de développer des relations amicales entre les nations. Le troisième est de résoudre les problèmes internationaux d'ordre économique, social, intellectuel ou humanitaire et de développer le respect des droits de l'homme. Le quatrième et dernier est d'être un centre où s'harmonisent les efforts des nations vers ces fins communes.»²⁾

¹⁾ Cf. *Rappard* dans l'Annuaire de la NSH 1946, p. 8, et «United Nations Conférence on International Organization», vol. I, p. 126.

²⁾ C. I. J. Rec. 1962, p. 167 et ss.

L'article 2 de la Charte énonce, sous chiffre 1, le principe important de l'égalité souveraine des membres, ce qui est une nouvelle formulation du principe classique de souveraineté. Le même article prévoit, sous chiffre 6, que les Etats qui ne sont pas membres des Nations Unies agissent conformément aux principes qui engagent les membres, dans la mesure nécessaire au maintien de la paix et de la sécurité internationales. Selon la doctrine qui a cours au sujet des traités de droit international, cette disposition n'engendre aucune obligation juridique pour les Etats qui ne sont pas membres. En revanche, on peut imaginer des situations politiques dans lesquelles les organes des Nations Unies affirment si efficacement le caractère universel de leurs décisions qu'ils essaient de les faire observer aussi par les Etats non-membres. Toutefois, pour des raisons qu'il conviendra d'exposer ensuite en détail, on peut encore aujourd'hui se rallier à l'opinion du ministre suédois des affaires étrangères Undén qui, en 1954, exprima l'idée que, si la sécurité collective n'avait été qu'une fiction sous la Société des Nations, elle s'était la plupart du temps révélée comme une utopie dans l'Organisation des Nations Unies.

L'article 2, chiffre 7, stipule que les Nations Unies ne sont pas autorisées à intervenir dans les affaires qui relèvent essentiellement de la compétence nationale d'un Etat, et qu'elles ne peuvent pas non plus obliger les Etats membres à soumettre des affaires de ce genre à une procédure de règlement aux termes de la Charte. Toutefois, cette réserve relative aux affaires internes n'a de valeur que si les conditions pour l'application du chapitre VII sur les mesures destinées à maintenir la paix et à empêcher des actes de guerre ne sont pas remplies. Elle n'empêche pas non plus les Nations Unies, conformément à l'article premier, chiffre 3, de «réaliser la coopération internationale en résolvant les problèmes internationaux d'ordre économique, social, intellectuel ou humanitaire, et en encourageant le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour tous, sans distinction de race, de sexe, de langue ou de religion».

Quant aux objectifs économiques de l'Organisation, l'article 55 de la Charte précise que les Nations Unies doivent tendre à relever les niveaux de vie, à favoriser le plein emploi et le progrès dans l'ordre économique et social, et à créer ainsi des conditions de stabilité et de bien-être. Il s'agit là d'une activité qui, jusqu'alors, ne relevait normalement pas de la compétence d'une organisation politique internationale. La responsabilité de ces tâches incombe à l'Assemblée générale et, sous son autorité, au Conseil économique et social, qui se compose exclusivement de membres des Nations Unies (art. 60 et 61). Le Conseil économique et social peut conclure avec les institutions intergouvernementales qui, en vertu d'accords internationaux et aux termes de leurs statuts, sont pourvues d'attributions internationales étendues dans les domaines économique, social, de la culture et de l'éducation, de la santé publique, ainsi que dans d'autres domaines connexes, des accords en vue d'établir des relations entre elles et les Nations Unies. Les institutions reliées ainsi par des accords

avec les Nations Unies sont appelées «institutions spécialisées» des Nations Unies (art. 57 et 63).

Tandis que le pacte de la Société des Nations s'était contenté de prévoir, à l'article 14, la création d'une cour internationale permanente de justice, la Charte des Nations Unies consacrait à celle-ci un chapitre entier, le chapitre XIV. La Cour internationale devenait, en vertu de l'article 92 de la Charte, «l'organe judiciaire principal des Nations Unies» dont le statut «annexé à la Charte dont il fait partie intégrante», lie les membres ipso facto.

3. La Charte ne confère pas expressément aux Nations Unies une personnalité juridique internationale. Cependant, dans un avis de droit du 11 avril 1949, la Cour internationale de justice aboutit à la conclusion qu'elles possèdent cette personnalité, notamment aussi à l'égard des Etats non membres. De l'avis de la Cour de justice, «cinquante Etats, représentant une très large majorité des membres de la communauté internationale, avaient le pouvoir, conformément au droit international, de créer une entité possédant une personnalité internationale objective – et non pas simplement une personnalité reconnue par eux seuls»¹⁾. Pour la Suisse, cette question avait déjà été tranchée par l'arrangement provisoire sur les privilèges et immunités de l'Organisation des Nations Unies, du 19 avril 1946, dont l'article premier stipule que le Conseil fédéral reconnaît «la personnalité internationale et la capacité juridique de l'Organisation des Nations Unies»²⁾. Comme on le lira plus loin, la Suisse entretient aussi des relations quasi diplomatiques avec les Nations Unies, ce qui n'est possible que si notre pays reconnaît la personnalité juridique de cette organisation.

Conformément à l'article 104 de la Charte, l'Organisation jouit, sur le territoire de chacun de ses membres, de la capacité juridique qui lui est nécessaire pour exercer ses fonctions et atteindre ses buts. Selon l'article 105, elle jouit de même, sur le territoire de chacun de ses membres, des privilèges et immunités nécessaires à cet effet.

4. Les amendements à la Charte (art. 108 et suivants) doivent être adoptés par l'Assemblée générale à une majorité des deux tiers. Une révision plus étendue peut être décidée par une Conférence générale des membres réunie à cette intention. La convocation d'une pareille Conférence a lieu par décision de l'Assemblée générale à la majorité des deux tiers, ou du Conseil de sécurité à une majorité de neuf membres. Au surplus, la Charte aurait pu être révisée dix ans après son entrée en vigueur, selon une procédure simplifiée. Dans tous les cas, une modification de la Charte ne produit ses effets que lorsqu'elle a été ratifiée par tous les membres permanents du Conseil de sécurité et par deux tiers de tous les Etats membres. Lorsque tel est le cas, elle oblige également les Etats qui ne l'ont ni votée ni ratifiée. Conformément à une interprétation

¹⁾ Cf. C. I. J. Rec. 1949, p. 185.

²⁾ RO 1956 1171.

de la Charte, qui fut approuvée par la Conférence de San Francisco¹⁾, un membre peut se retirer de l'Organisation si ses droits et obligations se trouvent modifiés par un amendement qu'il n'a pas approuvé, ou si un amendement légalement décidé n'est pas entré en vigueur, faute de ratifications suffisantes. Un seul amendement est entré en vigueur jusqu'à présent. Il concerne le nombre des membres non permanents du Conseil de sécurité, ainsi que les membres du Conseil économique et social, et a fait l'objet de deux résolutions de l'Assemblée générale du 17 décembre 1963, qui sont entrées en vigueur le 31 août 1965²⁾.

5. L'originalité des Nations Unies dans le cadre de la politique mondiale réside principalement dans le fait que la Charte indique les moyens par lesquels le maintien de la paix doit être assuré. Tous les membres doivent régler «leurs différends internationaux par des moyens pacifiques, de telle manière que la paix et la sécurité internationales ainsi que la justice ne soient pas mises en danger» (art. 2, ch. 3). Entièrement dans l'esprit du pacte Briand-Kellog, tous les Etats membres doivent s'abstenir, «dans leurs relations internationales, de recourir à la menace ou à l'emploi de la force, soit contre l'intégrité territoriale ou l'indépendance politique de tout Etat, soit de toute autre manière incompatible avec les buts des Nations Unies» (art. 2, ch. 4). L'Organisation doit donc, par des moyens pacifiques, conformément aux principes de la justice et du droit international, réaliser l'ajustement ou le règlement de différends internationaux, ou de situations susceptibles de mener à une rupture de la paix (art. 1^{er}, ch. 1).

La Charte ne prétend donc pas au monopole du règlement des différends par des moyens propres. Ce qui semble surtout essentiel, c'est de parvenir à la solution d'un conflit. Ce n'est que dans le cas de tensions politiques graves, en particulier en cas de menace contre la paix, de rupture de la paix ou d'un acte d'agression, que la Charte prévoit pour le moins un essai de règlement par les organes des Nations Unies. Au surplus, l'important article 33, chiffre 1, de la Charte, ordonne aux parties, qu'elles soient ou non membres des Nations Unies, de «rechercher la solution, avant tout, par voie de négociation, d'enquête, de médiation, de conciliation, d'arbitrage, de règlement judiciaire, de recours aux organismes ou accords régionaux, ou par d'autres moyens pacifiques de leur choix». En revanche, pour les cas où une intervention des organes des Nations Unies est prévue, la Charte a omis non seulement de définir le terme de «différend dont la prolongation est susceptible de menacer le maintien de la paix», mais aussi de préciser clairement l'organe auquel il incombe de s'occuper pratiquement des aspects juridiques du conflit. Le Conseil de sécurité peut, conformément à l'article 33, chiffre 2, inviter les parties à régler un différend par les moyens pacifiques qu'on vient de mentionner. Si les parties n'y

¹⁾ Cf. United Nations Conference on International Organization, volume 1, p. 673 s.

²⁾ L'amendement a dû, par suite d'une omission, être complété plus tard par une autre résolution de l'Assemblée générale du 20 décembre 1965, qui est entrée en vigueur le 12 juin 1968.

réussissent pas, elles sont tenues, aux termes de l'article 37, chiffre 1, de soumettre le différend au Conseil de sécurité. Celui-ci est, en fait, autorisé à intervenir lui-même, à tout moment, dans le règlement d'un différend et à recommander les procédures appropriées. En règle générale, les différends doivent être soumis à la Cour internationale de justice. D'autre part, l'Assemblée générale peut, conformément à l'article 11, chiffre 3, attirer l'attention du Conseil de sécurité sur les situations qui semblent devoir mettre en danger la paix et la sécurité internationales. Elle est en outre habilitée à discuter toute question se rattachant au maintien de la paix et de la sécurité internationales. Afin de ne pas entrer en concurrence avec le Conseil de sécurité, l'Assemblée générale, conformément à l'article 12, chiffre 1, ne doit faire aucune recommandation au sujet d'un différend, tant que le Conseil de sécurité s'acquitte des fonctions qui lui sont dévolues et ne lui demande pas d'intervenir.

Il n'y a pas que les Etats membres qui puissent demander la collaboration des organes des Nations Unies en vue du règlement de différends: même un Etat qui n'est pas membre des Nations Unies peut soumettre au Conseil de sécurité ou à l'Assemblée générale n'importe quel différend auquel il est partie, à condition qu'il accepte a priori les obligations imposées par la Charte en vue du règlement pacifique.

6. Aux Nations Unies, le recours à la force ne peut avoir lieu, en principe, que si les résolutions appropriées ont déjà été arrêtées par le Conseil de sécurité, en tant qu'organe compétent pour le maintien de la paix et de la sécurité internationales et, de surcroît, doté de l'autorité légale de décision selon le chapitre VII de la Charte. La seule exception réside dans le droit inaliénable de légitime défense des Etats, droit qui peut être invoqué si un membre des Nations Unies est attaqué, et seulement jusqu'à ce que le Conseil de sécurité ait pris les mesures nécessaires pour maintenir la paix et la sécurité internationales (art. 51). Le droit de légitime défense subsiste donc aussi lorsque le Conseil de sécurité n'est pas en mesure de faire usage de sa faculté de prendre des décisions exécutoires.

7. Selon l'article 2, chiffre 5, de la Charte, tous les membres de l'Organisation doivent donner à celle-ci pleine assistance dans toute action entreprise par elle conformément aux dispositions de la Charte, et s'abstenir de prêter assistance à un Etat contre lequel l'Organisation entreprend une action préventive ou coercitive. Tandis que le pacte de la Société des Nations ne prévoyait de sanctions que dans des conditions bien définies et étroitement circonscrites, notamment en présence d'actes de guerre et en violation de certaines dispositions de procédure du pacte, la Charte des Nations Unies conçoit d'une manière extensive la faculté d'ordonner des sanctions. Chaque fois qu'il constate une menace contre la paix, une rupture de la paix ou un acte d'agression, le Conseil de sécurité peut adresser des recommandations ou édicter des mesures pour maintenir ou rétablir la paix (art. 39 de la Charte). Contrairement à l'article 16 du pacte de la Société des Nations qui laissait aux membres, du moins formellement, le soin de décider s'il y avait lieu d'exécuter des sanctions, l'article 39

de la Charte des Nations Unies charge le Conseil de sécurité de décider s'il existe une menace contre la paix, une rupture de la paix ou un acte d'agression contraire aux dispositions de la Charte, qui puisse donner lieu à des recommandations ou aux mesures coercitives prévues au chapitre VII de la Charte. Cette compétence découle aussi des dispositions des articles 24 et 25 de la Charte, par lesquels les membres confèrent au Conseil de sécurité la responsabilité principale du maintien de la paix et de la sécurité internationales et reconnaissent qu'il agit en leur nom en s'acquittant de ces devoirs (art. 24). Les membres conviennent en outre d'accepter et d'appliquer les décisions du Conseil de sécurité (art. 25).

Le Conseil de sécurité se compose de cinq membres permanents (Chine, Etats-Unis d'Amérique, France, Grande-Bretagne, Union soviétique) et, depuis la révision de l'article 23, de dix membres non permanents. Ses décisions sont soumises à la règle suivante, élaborée à la Conférence de Yalta en février 1945 malgré de très vives oppositions, et reproduite à l'article 27 de la Charte. Une décision du Conseil de sécurité sur des questions de procédure nécessite l'approbation de neuf membres, quels qu'ils soient. Pour une décision sur toutes autres questions, il faut également l'approbation de neuf membres, parmi lesquels doivent toutefois figurer les cinq membres permanents, ce qui confère à ces derniers un droit de veto.

Une difficulté a surgi pendant la crise de Corée: le plan des Etats-Unis d'Amérique, qui consistait à faire intervenir plusieurs Etats aux côtés de la Corée du Sud, devait être approuvé par tous les membres permanents du Conseil. Cette difficulté fut tournée grâce à l'interprétation suivante de la Charte que les Etats-Unis proposèrent pendant une séance à laquelle l'Union soviétique s'était volontairement abstenue de participer: lorsqu'un membre permanent ne participe pas à un vote, les voix des autres membres permanents présents suffisent à faire adopter une résolution, si la majorité requise peut être atteinte grâce aux voix additionnelles des membres non permanents. En invoquant ce principe d'interprétation, on put obtenir du Conseil de sécurité qu'il recommandât le projet d'intervention militaire. Cette interprétation semble être reconnue dans la pratique par la grande majorité des membres.

Ce n'est que dans le cas de recommandations aux termes du chapitre VI sur le règlement pacifique des différends que tout membre, même permanent, qui est partie à un différend, doit s'abstenir de voter (art. 27, ch. 3). En présence des difficultés qui ont résulté, dans la pratique, de l'exercice du droit de veto, et qui tenaient surtout à l'incapacité du Conseil de sécurité de prendre des décisions et aussi dans l'intention d'abolir ou tout au moins de limiter le droit de recourir à la force qui subsiste en pareil cas, l'Assemblée générale des Nations Unies a voté, le 3 novembre 1950, une résolution connue sous le nom de «Uniting for Peace» (unis pour la paix), par laquelle elle s'octroie le droit, si le Conseil de sécurité, saisi d'un différend, ne parvient pas à prendre une décision par suite du veto, d'émettre des recommandations dans le différend en question à la place du Conseil de sécurité. L'Assemblée générale se réunit à

cette fin en session spéciale. Elle est intervenue en effet, par la suite, dans des différends qui, selon les dispositions de la Charte à ce sujet, étaient de la compétence du Conseil de sécurité, d'abord dans le conflit de Corée (1950-1951), puis dans le conflit de Suez (1956), dans les désordres du Congo (1960-1961) et dans la crise de Bizerte (1961).

Les mesures coercitives que le Conseil de sécurité peut ordonner dans l'accomplissement de sa mission de paix, se répartissent en deux catégories:

- a. Il peut en premier lieu décider des mesures n'impliquant pas l'emploi de la force armée. Elles comprennent l'interruption complète ou partielle des relations économiques et des communications ferroviaires, maritimes, aériennes, postales, télégraphiques, radiophoniques et autres, ainsi que la rupture des relations diplomatiques (art. 41).
- b. Si les mesures mentionnées ci-dessus se révèlent ou se sont révélées insuffisantes, des sanctions militaires peuvent être décidées. Elles consistent en démonstrations, mesures de blocus ou autres opérations des forces aériennes, navales ou terrestres (art. 42).

L'obligation de principe des Etats membres de participer aux mesures coercitives décidées par le Conseil de sécurité est soumise à certaines restrictions. Conformément à l'article 48, les mesures nécessaires à l'exécution des décisions du Conseil de sécurité sont prises par tous les membres des Nations Unies ou par certains d'entre eux, selon les décisions du Conseil de sécurité. Les membres sont obligés en particulier, selon l'article 43, de mettre des forces armées, leur assistance et des facilités, y compris le droit de passage, à la disposition du Conseil de sécurité, mais seulement sur son invitation et conformément à un accord spécial ou à des accords spéciaux. De pareils accords doivent être conclus à la demande du Conseil de sécurité entre celui-ci et des Etats membres ou des groupes d'Etats membres, et être ratifiés par les Etats signataires selon leurs règles constitutionnelles. Ils doivent fixer les effectifs et le genre des forces armées à mettre à disposition, leur degré de préparation et leur lieu de stationnement, ainsi que la nature des facilités et de l'assistance à fournir. Jusqu'à présent, le Conseil de sécurité n'a pas conclu un seul accord de ce genre.

La solution adoptée par la Charte permet de différencier la participation aux mesures militaires et non militaires. Le remplacement du principe de la participation égale des Etats membres par la possibilité d'une coopération différenciée correspond à l'intérêt différent qu'ont les membres à appliquer de pareilles sanctions. L'article 48 confère au Conseil de sécurité la faculté de tenir compte de la situation particulière de certains Etats membres.

Le décision de prendre des mesures coercitives n'est possible que si aucun des membres permanents du Conseil de sécurité ne lui refuse son approbation. Cela ne signifie pas qu'une application du chapitre VII de la Charte soit en pratique absolument exclue à cause du droit de veto de membres permanents du Conseil. La situation politique mondiale peut impliquer que la plupart des

membres du Conseil de sécurité et parmi eux tous les membres permanents, se mettent d'accord sur l'application de sanctions. Certes, cette situation ne s'est en fait rencontrée dans la pratique qu'une seule fois jusqu'ici, lorsque le Conseil de sécurité décida le 16 décembre 1966 d'ordonner, en vertu des articles 39 et 41 de la Charte, une série de mesures de blocus contre la colonie britannique rebelle de Rhodésie, qu'il aggrava encore par sa décision du 29 mai 1968. Ces décisions étaient basées sur le fait que, de l'avis du Conseil de sécurité, l'existence en Rhodésie d'un régime illégal et contraire aux droits de l'homme constitue une menace pour la paix. Selon l'interprétation de l'article 25 de la Charte contenue dans la décision du Conseil de sécurité, les mesures en question ont un caractère obligatoire pour tous les Etats membres. Il sera question plus loin des répercussions de ces décisions sur la Suisse¹⁾.

8. On peut résumer de la façon suivante le système de protection de la paix réalisé dans le cadre des Nations Unies :

- a. La Charte confie la responsabilité principale de décider des mesures à prendre en cas de menace contre la paix, de rupture de la paix ou d'agression, au Conseil de sécurité. Celui-ci ne peut agir que si tous les membres permanents, ou du moins tous ceux qui participent au vote, approuvent ses décisions.
- b. En présence d'un Conseil de sécurité souvent impuissant, on a, dès les premiers temps, tenté de lui substituer l'organe universel qu'est l'Assemblée générale. Le Conseil de sécurité lui-même a souvent, après de stériles débats, renvoyé un litige à l'Assemblée générale (conflit de Palestine 1947-1948, conflits de Corée et de Hongrie, conflits du Moyen-Orient de 1956 et 1957, etc.). Mais, contrairement à l'Assemblée de la Société des Nations, aussi longtemps que le Conseil de sécurité reste saisi d'une affaire, l'Assemblée générale n'a pas le droit d'intervenir.
- c. Confrontée avec cette situation de droit, l'Assemblée générale, à la demande des Etats-Unis d'Amérique, a entrepris des démarches pour étendre son champ d'action, en assumant de nouvelles responsabilités allant au-delà des limites primitivement fixées. Ce fut le cas lors de la création, décidée le 13 novembre 1947, de la Commission intérimaire de l'Assemblée générale, qui devait assurer, pour ainsi dire, une permanence entre les sessions. Mais, par suite du refus des Etats communistes de s'y associer, son mandat ne fut bientôt plus reconduit. C'est alors que fut adoptée, en 1950, la résolution déjà mentionnée « Uniting for Peace ».

Ni l'interprétation très large des règles en vigueur pour le Conseil de sécurité afin de dégager dans son sein une majorité capable de prendre des décisions, ni la prétention de l'Assemblée générale de se substituer en fait au Conseil de sécurité lorsque celui-ci se révèle impuissant, n'ont été admises sans contestations. On n'a jamais cessé de se demander si la compétence de l'Assemblée

¹⁾ Cf. Première partie, chapitre III B 4.

de constater, en pareil cas, une rupture de la paix existe vraiment en vertu de la Charte ou si cette compétence n'est pas attribuée expressément au seul Conseil de sécurité. Quant au pouvoir de recommander des mesures collectives, conféré à l'Assemblée générale par l'article 18 de la Charte, il exige la majorité des deux tiers. Le poids prédominant des petits Etats au sein de cet organe est donc considérablement plus grand qu'au Conseil de sécurité, où les voix sont non seulement comptées, mais pesées. L'universalité de l'Organisation, qui est souhaitée et déjà largement réalisée, s'ajoutant à l'égalité des voix de tous les Etats, peut avoir pour résultat, dans le cadre de l'Assemblée générale, qu'une minorité dont les intérêts peuvent être étayés par des arguments juridiques et politiques tout aussi valables subisse la loi de la majorité. Il sied toutefois de rappeler que les résolutions de l'Assemblée générale ne sont que de simples recommandations.

9. Depuis leur fondation, les Nations Unies ont eu à s'occuper d'un grand nombre de cas de conflits internationaux. On peut même dire que chaque différend entre des Etats dont l'un était membre de l'Organisation mondiale a fait l'objet à un moment donné de discussions dans le cadre des Nations Unies. Le rôle que celles-ci ont joué en pareil cas pour tenter de régler des conflits est très divers. Elles ont réussi quelquefois, par leur médiation, à résoudre ou à atténuer un conflit, tandis qu'à d'autres occasions elles n'ont été qu'une tribune pour des joutes oratoires, la recherche d'une solution ayant lieu dans le cadre de négociations bilatérales ou de la médiation d'un Etat tiers.

On trouvera à l'annexe IV de ce rapport une énumération des situations de conflits internationaux dont les Nations Unies ont eu à connaître depuis leur fondation.

Chapitre II

LA NEUTRALITÉ

A. La neutralité en général

1. Principes du droit de neutralité

a. Même dans le droit international positif d'aujourd'hui, et jusque dans le cadre de l'ordre pacifique établi par la Charte des Nations Unies, la guerre, c'est-à-dire le règlement d'un différend par les armes, n'a pas disparu. Doivent être considérés comme belligérants, au sens du droit international, non seulement les Etats, mais également, comme l'a montré l'exemple des Etats du Sud dans la guerre de sécession américaine, les insurgés constitués en corps politique et reconnus comme tels. Si, dans un cas donné, une entité politique capable de faire la guerre se réserve de ne pas participer à un conflit qui a éclaté, une telle attitude est appelée neutralité simple. Si cette entité fonde sa non-participation à la guerre sur une convention de droit international ou sur des déclarations

unilatérales, et en fait une maxime de sa politique étrangère et une obligation de droit international, il est alors question de neutralité durable, continue, perpétuelle ou permanente¹⁾.

b. Les principes de la neutralité sont les mêmes pour la neutralité simple que pour la neutralité permanente. L'Etat neutre est soumis à deux obligations essentielles, du moins selon le droit moderne de neutralité. En premier lieu, il doit s'abstenir de prendre part à des actes de guerre, même si, conformément à l'article 10 de la Convention de La Haye du 18 octobre 1907 concernant la neutralité en cas de guerre sur terre, il conserve le droit de repousser par la force les atteintes à sa neutralité, sans que l'exercice de ce droit puisse être considéré comme un acte de guerre. En second lieu, l'Etat neutre est tenu d'observer envers les différents belligérants une attitude absolument impartiale. Tant l'obligation de s'abstenir d'actes de guerre que celle de traiter les belligérants d'une manière égale, sont plus strictes dans le droit de guerre et de neutralité moderne qu'elles ne l'étaient dans le passé. Au dix-huitième siècle, par exemple, on jugeait compatible avec la neutralité que l'Etat neutre permette aux belligérants de passer par son territoire, ou leur fournisse des armes et des munitions. Il était également permis aux ressortissants d'Etats neutres de servir en groupe sous des drapeaux étrangers, et il arrivait même aux Etats neutres de s'engager à fournir aux belligérants des troupes dont les effectifs étaient déterminés, ou de les autoriser à ouvrir dans le pays des bureaux de recrutement. En ce qui concerne la Suisse, elle s'est efforcée dès le dix-huitième siècle de traiter tous les belligérants sur le même pied, dans le cadre du service étranger. En revanche, l'interdiction des capitulations militaires apparaît pour la première fois dans la Constitution fédérale de 1848.

La conception plus stricte des devoirs de la neutralité, qui a prévalu dans la seconde moitié du dix-neuvième siècle, trouve son expression dans les conventions de neutralité de la Conférence de la Paix de La Haye, de 1907, notamment dans la cinquième convention concernant les droits et les devoirs des Puissances et des personnes neutres en cas de guerre sur terre, et dans la treizième convention concernant les droits et les devoirs des Puissances neutres en cas de guerre maritime, toutes deux signées le 18 octobre 1907. L'article 9 de la première convention mentionnée ci-dessus stipule que toutes mesures restrictives ou prohibitives prises par une Puissance neutre à l'égard de l'exportation ou du transit d'armes, de munitions et, en général, de tout équipement pouvant être utile à une armée ou à une flotte, doivent être uniformément appliquées à tous les belligérants. De même, en vertu de la treizième convention, la Puissance neutre, en cas de guerre maritime, doit appliquer uniformément aux deux belligérants les restrictions ou interdictions concernant l'accès à ses ports et à ses eaux territoriales.

¹⁾ Cf. Jurisprudence des autorités administratives 24, 1954 p. 9 et ss, ainsi que *Bind-schedler*, Die Neutralität im modernen Völkerrecht, *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, 1956, p. 1 et ss, et *Haug*, Neutralität und Völkergemeinschaft, Zurich 1962.

c. Dans le domaine militaire, l'Etat neutre est tenu de défendre son indépendance, au besoin par les armes, s'il est attaqué par des belligérants. Ce devoir découle indirectement de l'article 5 de la Convention de La Haye de 1907 concernant les droits et les devoirs des neutres en cas de guerre sur terre, qui stipule que l'Etat neutre ne doit pas tolérer des atteintes à sa neutralité. Il doit donc être matériellement en mesure d'assurer sa propre défense et disposer dans la limite de ses possibilités des forces armées et de l'équipement militaire nécessaires à cet effet. Ce devoir, limité à l'origine à la durée de l'état de guerre de jure, s'applique aujourd'hui à tous les cas d'état de guerre de facto, et, par conséquent, à tous les conflits armés, même lorsque les Etats n'ont pas déclaré expressément leur volonté de faire la guerre. Il faut y ajouter les mesures militaires coercitives décidées par les organisations internationales. Bien qu'il soit difficile de déterminer in abstracto le moment où l'on se trouve effectivement en état de guerre, cet état peut être le plus souvent constaté à la lumière des circonstances du cas particulier.

Bien que l'Etat neutre ne soit obligé d'être prêt à se défendre militairement qu'en cas de guerre seulement, la neutralité permanente implique qu'il doit s'y préparer déjà en temps de paix; la capacité de résister par les armes à l'attaque des belligérants ne doit pas se manifester au moment seulement où la guerre éclate, mais doit apparaître antérieurement déjà et d'une manière convaincante pour tous les adversaires virtuels¹⁾.

d. Dans le domaine économique, des restrictions sont également imposées à la liberté d'action de l'Etat neutre. Il lui est interdit, en tant qu'Etat, d'accorder aux belligérants un soutien financier, notamment sous forme de prêts qui serviraient directement à des opérations de guerre, ou de leur livrer des armes ou des munitions. En revanche, des particuliers peuvent en principe continuer à exporter ou à transporter en transit des armes, des munitions et d'autres matériels de guerre. Mais en fait la situation politique oblige en général l'Etat neutre à traiter tous les belligérants sur le même pied selon certaines lignes directrices. Cette égalité de traitement des belligérants en matière économique relève, dans une large mesure, de la politique de neutralité. Par contre, il existe des règles juridiques dans le cadre du blocus économique et de la contrebande de guerre qui obligent l'Etat neutre à subir certaines interventions des forces aériennes et maritimes des Puissances belligérantes contre ses bateaux de haute mer.

e. On a fréquemment posé ces derniers temps la question de savoir si, en définitive, la neutralité est possible dans la guerre moderne. On rappelle, d'une part, que la neutralité classique s'est développée au moment où un certain équilibre régnait en Europe entre les différents groupes de Puissances et que la neutralité de certains Etats était, surtout en temps de guerre, importante pour

¹⁾ Cf. messages du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur l'organisation de l'armée, du 30 juin 1960, FF 1960 II, p. 322 et ss. et sur l'initiative populaire pour l'interdiction des armes atomiques, du 7 juillet 1961, FF 1961 II 229/230.

maintenir cet équilibre. Cet état de fait n'existerait plus à l'âge de la guerre totale et universelle. On souligne aussi que les moyens de destruction actuels se sont développés à un point tel qu'il n'est pratiquement plus possible à un Etat neutre de se défendre avec succès contre des atteintes à sa neutralité, surtout dans son espace aérien. Enfin, l'interdiction, d'abord partielle, puis aujourd'hui absolue de la guerre, ainsi que les efforts concomitants en vue d'ériger un système de sécurité collective, ont eu pour conséquence que les belligérants en présence ne peuvent plus prétendre à une égalité de traitement. A celui qui, au mépris de l'interdiction de faire la guerre, commet un acte d'agression, s'opposent les Puissances qui interviennent dans le cadre de la sécurité collective et dont les actes de guerre, dans la mesure où ils s'inscrivent dans le dispositif de sécurité des Nations Unies, sont considérés comme des sanctions militaires contre le fauteur de troubles. Il n'y aurait ainsi pas de place, dans un pareil système, pour une neutralité qui, pratiquement, aboutirait à favoriser l'agresseur.

On peut opposer à ces considérations que, dans des guerres localisées tout au moins, la neutralité a récemment encore démontré sa raison d'être, voire même prouvé, dans certains cas, qu'elle correspondait vraiment à l'intérêt général. Militairement, il est largement admis qu'un Etat neutre peut, avec les moyens limités dont il dispose, réagir contre les atteintes à sa neutralité de manière à satisfaire à ses obligations. En ce qui concerne la compatibilité de la neutralité avec l'interdiction de la guerre et le système de sécurité collective qu'elle implique nécessairement, on ne peut certes douter que les deux concepts de neutralité et de sécurité collective s'opposent mutuellement. Cette opposition n'empêche pourtant pas que, pratiquement, la neutralité soit encore possible dans le cadre d'un système de sécurité collective, aussi longtemps que ce système, comme ce fut naguère le cas dans la Société des Nations, et aujourd'hui aux Nations Unies, demeure incomplet et qu'on ne parvient pas, dans de nombreux cas, à l'appliquer. C'est en considération de cette situation que le Conseil de la Société des Nations a statué, dans sa déclaration du 13 février 1920, que si la neutralité de la Suisse est, en principe, incompatible avec les buts de la Société des Nations, on doit néanmoins reconnaître qu'elle sert les intérêts de la paix¹⁾. La question de la compatibilité du statut de neutralité avec la participation à l'ONU s'est également posée lors de l'élaboration de la Charte des Nations Unies à la Conférence de San Francisco et des doutes ont été émis à ce propos²⁾.

2. *Non-belligérance et neutralisme*

a. Certains Etats adoptent des attitudes qui leur semblent se rapprocher du statut de neutralité selon le droit international. On a ainsi parfois prétendu – à tort selon l'avis prédominant – qu'il existerait, à côté du statut international

¹⁾ Voir première partie, chapitre II B 2b

²⁾ Voir seconde partie, B 1a

de neutralité, un statut de non-belligérance et qu'un Etat pourrait choisir, dans le cas d'un conflit armé, entre la neutralité et la non-belligérance. Par non-belligérance, on désigne l'attitude d'un Etat qui, sans participer à des opérations militaires, accorde néanmoins exclusivement à l'une des parties son soutien politique, économique et même militaire. Telle fut, par exemple, l'attitude de l'Italie envers l'Allemagne au début de la seconde guerre mondiale. Ce qui caractérise la non-belligérance, qui n'est en général qu'un stade préliminaire à la participation active à la guerre, c'est que l'Etat non belligérant revendique à son profit les droits d'un neutre, sans s'astreindre, en revanche, aux devoirs de la neutralité en acceptant l'obligation de traiter également les parties au conflit. Cette attitude est inconciliable avec le droit de neutralité.

b. Sous le nom de «neutralisme» s'est propagée, à une époque récente, une attitude qui, particulièrement en temps de paix, consiste à ne contracter aucune alliance militaire. Cette politique, connue aussi sous le nom de politique de «liberté à l'égard des blocs» et de «non-alignement» ne repose pas sur le statut de neutralité permanente, ni n'exclut a priori une participation possible à de futurs conflits. Elle doit surtout permettre à l'Etat neutraliste de pouvoir déterminer à tout instant librement sa politique, sans être lié à l'un des groupes de Puissances rivaux. La politique neutraliste repose ainsi sur des considérations d'opportunité, auxquelles sont associées à l'occasion des motifs d'ordre doctrinal, tels que: inutilité d'une défense contre une Puissance ou un groupe de Puissances disposant des armes les plus modernes, désir d'éviter des dépenses d'armement excessives, crainte d'être politiquement dépendant en cas d'adhésion à une coalition, aspiration à former une «Troisième Force» englobant tous les neutralistes, aversion envers l'un des deux groupes de Puissances sans qu'on désire pour autant se lier plus étroitement à l'autre. Parmi les Etats qui professent un neutralisme de la sorte, on peut citer l'Inde et la Yougoslavie.

3. Neutralité permanente

a. L'état de neutralité permanente se caractérise par la renonciation fondamentale à participer à de futurs affrontements guerriers, à moins qu'il ne s'agisse d'une attaque contre l'Etat neutre lui-même. Pour que cet état de neutralité devienne institutionnel, pour qu'il se fixe dans un statut de neutralité, il doit faire l'objet d'une convention de droit international. Celle-ci peut consister dans une neutralisation décidée par la communauté internationale sans la participation du pays intéressé. Tel fut le cas en 1831, lors de la création du royaume indépendant et neutre de Belgique. Cet Etat, dont le statut de neutralité n'avait pas été respecté par l'Allemagne en 1914, en demanda l'abrogation après la première guerre mondiale. La Belgique a conclu, le 7 septembre 1920, une alliance militaire avec la France et est devenue membre du Pacte de Locarno, du 16 octobre 1925. Elle s'en retira en 1936 afin de pratiquer une politique d'indépendance «exclusivement et purement belge». La Belgique a été attaquée le 10 mai 1940 bien que l'Allemagne se fut engagée, par une note du 13 octobre 1937, à respecter son intégrité territoriale et que sa neutralité ait été proclamée le 3 septembre 1939.

b. La neutralité permanente peut aussi faire l'objet d'un accord entre le futur Etat neutre et les Puissances qui reconnaissent sa neutralité, ou même la garantissent. C'est le cas de la Suisse, bien qu'elle n'ait en fait pas été signataire des traités de 1815 et de 1919, par lesquels sa neutralité fut reconnue puis confirmée. Le 20 mars 1815, les Puissances réunies à Vienne fixèrent dans une déclaration les conditions de la neutralité suisse, dont elles reconnaissaient qu'elle était conforme aux intérêts de l'Europe. Mais ce ne fut qu'au cours de la Conférence de la Paix de Paris, en automne de la même année, que les représentants de la Suisse et des grandes Puissances convinrent d'une reconnaissance de la neutralité suisse, qui fut signée le 20 novembre par les Puissances désignées et qui contient le passage suivant:

«... Les Puissances signataires de la déclaration de Vienne du 20 mars font, par le présent acte, une reconnaissance formelle et authentique de la neutralité perpétuelle de la Suisse et elles lui garantissent l'intégrité et l'inviolabilité de son territoire dans ses nouvelles limites...»

Les Puissances... reconnaissent authentiquement par le présent acte que la neutralité et l'inviolabilité de la Suisse et son indépendance de toute influence étrangère sont dans les vrais intérêts de la politique de l'Europe entière.»

Ainsi que l'a fait observer la Cour permanente de justice internationale, «l'ensemble de ces actes, ainsi que les circonstances dans lesquelles ils ont été faits, établissent, de l'avis de la Cour, que l'intention qu'avaient les puissances était de créer en faveur de la Suisse un droit, dont elle pourrait se prévaloir...»¹⁾.

4. Politique de neutralité

a. Du fait de son statut de neutralité, l'Etat perpétuellement neutre perd une partie de sa liberté d'action politique. Comme il a renoncé a priori à participer à quelque guerre que ce soit, il a l'obligation de ne conclure aucune alliance ni offensive ni défensive, de ne pas adhérer à une telle alliance et d'éviter, en général, tout ce qui pourrait l'entraîner dans un conflit armé. Si le droit de la neutralité impose à l'Etat neutre de strictes obligations, celui-ci est en revanche libre de diriger comme il l'entend la politique qui découle de son statut. Cette politique doit avoir pour règle d'être toujours prévisible, afin de démontrer la sincérité du statut de neutralité.

b. En conséquence, l'Etat perpétuellement neutre doit, dans le cadre de son statut de neutralité, adopter certaines mesures en temps de paix déjà et notamment entreprendre des préparatifs pour que le territoire neutre ne tombe pas, en cas de guerre, au pouvoir des belligérants. Pour apprécier dans quelle mesure la neutralité est mise en danger, il faut se souvenir que la capacité de résistance d'un neutre et l'importance de son territoire comme point de départ ou comme base d'opérations militaires ne doivent jamais être considérées en soi, mais toujours dans la perspective d'ensemble de la stratégie et en fonction de la position de chacun des belligérants par rapport à l'autre²⁾. Déjà dans son

¹⁾ Décision judiciaire du 19 août 1929 dans la querelle des zones franches entre la Suisse et la France, C. P. J. I. série A, N° 22, p. 20.

²⁾ *Max Huber*, «Annuaire suisse du droit international», V, 1949, p. 15.

message du 4 août 1919 au sujet de l'entrée de la Suisse dans la Société des Nations, le Conseil fédéral s'est exprimé comme suit:

«...un Etat à neutralité perpétuelle, tel que la Suisse, a un intérêt tout particulier à s'assurer, par sa politique, plus que le droit au respect de sa neutralité... Cet Etat s'abstiendra de bien des choses qui ne lui sont pourtant pas interdites par le droit pur. Mais précisément parce qu'elle dépend de la libre volonté du neutre, la politique de neutralité est une question d'appréciation politique, et la liberté de l'Etat neutre à cet égard ne peut et ne doit être limitée, ni supprimée par une extension exagérée de ses devoirs de neutralité.»¹⁾

c. On a parfois voulu déduire du fait qu'une politique de neutralité intégrale limite les droits de l'Etat neutre et ceux de ses ressortissants dans une mesure plus grande que ne l'exige le droit de neutralité, que cette politique implique la reconnaissance d'obligations supplémentaires. Il est arrivé que des Etats belligérants imputent à l'Etat neutre une responsabilité en droit international à propos de la non-observation, réelle ou prétendue, de sa politique de neutralité telle qu'elle peut être fixée dans la législation nationale. C'est ainsi que la Suisse a été à plusieurs reprises, avant et pendant la seconde guerre mondiale, rendue responsable de l'attitude de sa presse, alors que précisément la neutralité d'opinion n'entre pas dans les obligations internationales de la neutralité. L'Etat neutre n'est nullement responsable pour l'omission de mesures de politique de neutralité; c'est que la Suisse a constamment fait valoir quand on a attaqué sa politique de presse ²⁾.

d. Les mesures prises par l'Etat neutre en vue de mettre fin à un conflit ou, du moins, de l'humaniser relèvent également de la politique de neutralité. Mentionnons d'abord, à ce sujet, les «bons offices», que l'Etat neutre est à même d'offrir en tout temps aux belligérants. La transmission par la Suisse de l'offre japonaise de capitulation en 1945 est un exemple de ces bons offices ³⁾, au nombre desquels il faut compter aussi la représentation des intérêts d'un belligérant auprès de l'autre. Cette institution, qui remonte au milieu du siècle dernier et a connu une grande extension au cours des deux guerres mondiales, permet désormais de maintenir un minimum de relations-entre les belligérants et d'assurer une certaine protection à leurs prisonniers de guerre et à leurs ressortissants tombés au pouvoir de l'ennemi. Enfin, il appartient aussi à la politique de neutralité active de faciliter et d'entreprendre des actions humanitaires sur le territoire des Etats en guerre ⁴⁾.

¹⁾ FF 1919, IV, 605.

²⁾ Cf. Rapports de gestion du Département politique de 1933 à 1940, ainsi que «Annuaire suisse du droit international» V 1948 page 173.

³⁾ Cf. Rapport de gestion du Département politique 1945, page 15.

⁴⁾ Cf. aussi page 140, et R. Probst, die «Guten Dienste» der Schweiz, Annuaire de l'Association suisse de science politique, 1963, page 21 et ss.

B. La neutralité de la Suisse

1. Naissance et reconnaissance du statut suisse de neutralité

a. La volonté de la Confédération de demeurer neutre se manifestait bien avant 1815. Comme on l'a déjà exposé, la neutralité permanente de la Suisse, en tant que statut international, repose sur l'acte du 20 novembre 1815, signé par la France, la Grande-Bretagne, l'Autriche, la Prusse et la Russie. Bien que la Suisse ne fût pas cosignataire, cette déclaration contient néanmoins une disposition qui avait été convenue préalablement entre le délégué de la Suisse et ceux des grandes Puissances¹⁾. Par la suite, le Portugal, la Suède et l'Espagne adhérèrent à cette déclaration. La reconnaissance de la neutralité suisse par le royaume de Sardaigne découle de l'article 92 du Traité de Vienne et de l'article 2 du Traité de cession à la France, du 24 mars 1860. Elle a été confirmée par le gouvernement du royaume d'Italie dans une note du 19 août 1914.

En revanche, les Etats-Unis d'Amérique n'ont jamais reconnu formellement la neutralité permanente de la Suisse. Un échange de notes du 3/12 décembre 1917, par lequel les Etats-Unis assurent qu'ils respecteront le principe de la neutralité de la Suisse et l'intégrité de son territoire, peut être interprété comme une reconnaissance au moins partielle de cette neutralité²⁾. Il convient aussi de rappeler le memorandum du Département d'Etat américain du 10 juin 1953 à la légation de Suisse à Washington au sujet de la participation de la Suisse à la commission des Etats neutres qui s'occupait du rapatriement des prisonniers de guerre en Corée. Le gouvernement américain y exprime sa «pleine compréhension» envers notre politique traditionnelle de neutralité.

Quant à la reconnaissance de la neutralité suisse par l'Union soviétique, on s'est longtemps demandé si le gouvernement soviétique avait, en prenant le pouvoir, reconnu en principe les obligations souscrites par la Russie tsariste. L'établissement de la neutralité autrichienne a toutefois apporté un certain éclaircissement à cette question³⁾. Le spécialiste soviétique de droit international Dourdenevsky considère que la reconnaissance contractuelle et définitive de la neutralité permanente de la Suisse date du 20 novembre 1815 et qu'elle est toujours valable tant dans la doctrine que dans la pratique du droit international. Dourdenevsky ajoute encore, dans une note marginale, que les garanties de 1815 sont certes passablement dépassées, qu'on ne peut cependant pas les considérer comme complètement caduques, et que si l'accession de l'Union soviétique au rang de grande Puissance à la place de la Russie tsariste a créé une situation nouvelle à l'égard de ces garanties, celles-ci n'ont jamais été abolies⁴⁾.

¹⁾ Voir première partie, chapitre II A 3b

²⁾ Cf. *Strupp*, Neutralisation, Befriedigung, Entmilitarisierung, 1933, page 30 et ss.

³⁾ Voir première partie, chapitre II C 1 d

⁴⁾ Cf. *Dourdenevsky*, La neutralité dans le système de la sécurité collective, cité par *Bindschedler-Robert* dans la Revue économique et sociale, 1963, page 138.

b. Lors des négociations de la Conférence de la Paix de Paris, au printemps de 1919, la France proposa d'inclure dans le traité de paix avec l'Allemagne une disposition abolissant la neutralité de la Haute-Savoie et le régime des zones franches dans la région de Genève qui avaient été créées en faveur de la Suisse par divers actes en 1815. Des négociations s'engagèrent entre une délégation suisse et une délégation française: la Suisse accepta en principe la suppression de la neutralité de la Haute-Savoie et celle des zones franches et se vit confirmer, en compensation, les autres garanties qui lui avaient été octroyées par les traités de 1815, notamment celle de sa neutralité. Par suite de cet accord, l'article 435 du Traité de Versailles, du 28 juin 1919, stipule que:

«Les Hautes Parties Contractantes, tout en reconnaissant les garanties stipulées en faveur de la Suisse par les Traités de 1815 et notamment l'Acte du 20 novembre 1815, garanties qui constituent des engagements internationaux pour le maintien de la Paix, constatent...»

Ce texte ne mentionne pas expressément la neutralité de la Suisse. Mais le Conseil fédéral, se fondant notamment sur les déclarations faites à la délégation suisse au cours des négociations, a estimé qu'il s'agissait d'une confirmation expresse de la neutralité suisse par tous les Etats signataires du Traité de Versailles ¹⁾, mais, bien entendu, seulement de la neutralité militaire.

c. Si l'on cherche à établir quels sont actuellement les Etats qui reconnaissent le statut de neutralité permanente de la Suisse, on aboutit aux conclusions suivantes:

aa. La reconnaissance reste valable pour tous les Etats qui ont signé l'Acte du 20 novembre 1815 ou qui y ont adhéré.

bb. Elle l'est en outre pour tous les Etats qui sont liés par l'article 435 du Traité de Versailles ou par les dispositions correspondantes des autres traités de paix de 1919 et 1920 ²⁾.

cc. Elle l'est enfin aussi pour les Puissances qui sont liées par les déclarations du Conseil de la Société des Nations du 13 février 1920 et du 14 mai 1938, que nous examinons plus loin.

dd. Comme, au cours des négociations de Moscou de 1955, la neutralité suisse a été mentionnée expressément comme modèle pour celle de l'Autriche ³⁾, on doit considérer que les Etats qui s'y sont référés directement ou indirectement en reconnaissant celle de l'Autriche, sont également liés par la reconnaissance de la neutralité suisse.

¹⁾ Réponse du conseiller fédéral Calonder à l'interpellation *Winiger* du 11 septembre 1919 au Conseil des Etats, Bulletin sténographique, page 241; voir aussi première partie, chapitre II B 2 b.

²⁾ Cf. notamment, l'article 375 du Traité de Saint-Germain, dont l'énoncé est identique à celui de l'article 435 du Traité de Versailles.

³⁾ Voir première partie, chapitre II C 1 d.

2. L'entrée de la Suisse dans la Société des Nations et le statut suisse de neutralité

a. En Suisse aussi, on se préoccupait, avant même la fin de la première guerre mondiale, d'une réorganisation des relations internationales après les hostilités. Une ouverture fut faite dans ce sens, le 14 mai 1918, par la commission de gestion du Conseil national¹⁾. Dans sa réponse, le Conseil fédéral put indiquer qu'il avait déjà, quelques jours auparavant, le 4 mai, institué une commission au sein du Département politique, qu'il avait chargée d'examiner la question d'une réforme du droit international après la guerre. Il disposait à cette intention d'un rapport volumineux du juriconsulte du Département politique, le professeur Max Huber. Par la suite, le 18 septembre, la commission fut élargie par l'adjonction d'autres personnalités. Se fondant sur un avant-projet, qui avait été également élaboré par Max Huber, la commission établit des projets de pacte et de statuts pour une Société des Nations. Ces projets furent approuvés le 11 février 1919 par le Conseil fédéral, puis soumis aux Chambres fédérales ainsi qu'aux gouvernements étrangers²⁾. Mais, à cette époque, les travaux préparatoires du pacte de la Société des Nations étaient déjà trop avancés pour pouvoir être influencés par le projet suisse. La commission examina donc par la suite le texte parisien du pacte de la Société des Nations qui était proposé et, après des délibérations approfondies, recommanda l'adhésion à une forte majorité³⁾.

b. Dans son message du 4 août 1919 relatif à l'entrée de la Suisse dans la Société des Nations, le Conseil fédéral émit l'avis qu'il n'était pas nécessaire de formuler à l'égard du pacte des réserves en vue de garantir le statut de neutralité de la Suisse. De la combinaison de l'article 435 du Traité de Versailles, qui désignait les garanties de 1815 comme des obligations en vue de maintenir la paix, avec l'article 21 du pacte de la Société des Nations, qui déclarait que le maintien de pareilles dispositions n'était pas incompatible avec les stipulations du pacte, le Conseil fédéral estimait pouvoir conclure que le statut de neutralité subsistait au sein de la nouvelle organisation⁴⁾. Cependant, il apparut plus tard que cette opinion n'était pas partagée sans réserve par les principales Puissances. De nouvelles négociations eurent lieu, qui aboutirent finalement à une déclaration du Conseil de la Société des Nations, du 13 février 1920, dont voici le passage le plus important :

«Le Conseil de la Société des Nations, tout en affirmant le principe que la notion de neutralité des Membres de la Société des Nations n'est pas compatible avec cet autre principe que tous les Membres de la société auront à agir en commun pour faire respecter ses engagements, reconnaît que la Suisse est dans une situation unique, motivée par une tradition de plusieurs siècles qui a été explicitement in-

1) FF 1918 III 328.

2) Cf. Bulletin sténographique du Conseil national, 1919, page 783.

3) FF 1919 IV 571.

4) FF 1919 IV 599.

corporée dans le droit des gens et que les Membres de la Société des Nations signataires du Traité de Versailles ont, à bon droit, reconnu par l'article 435, que les garanties stipulées en faveur de la Suisse par le Traité de 1815 et notamment par l'Acte du 20 novembre 1815, constituent des engagements internationaux pour le maintien de la paix... C'est dans ce sens que le conseil de la société a pris connaissance des déclarations... d'après lesquelles la Suisse reconnaît et proclame les devoirs de solidarité... y compris le devoir de participer aux mesures commerciales et financières... contre un Etat en rupture du Pacte,... mais qu'elle ne sera pas tenue de participer à une action militaire ou d'admettre le passage de troupes étrangères ou la préparation d'entreprises militaires sur son territoire¹⁾»

La déclaration ne garantit que la neutralité militaire dans le cadre de la Société des Nations. Cela correspond à l'opinion que professait alors le Conseil fédéral, à savoir qu'il n'existait ni en droit international ni dans les traités en vigueur une obligation de neutralité dans le domaine économique²⁾. Cette conception a été contestée tant au sein des commissions, à propos du message du Conseil fédéral du 4 août 1919, qu'au cours des débats parlementaires. On invoquait comme principal argument à l'appui d'une participation à des sanctions économiques le fait que, même si la Suisse restait à l'écart de la Société des Nations, elle pourrait être en cas de conflit forcée d'appliquer des mesures économiques analogues aux sanctions³⁾.

3. La neutralité suisse et le droit de sanctions de la Société des Nations

a. L'attitude générale de la Suisse dans la question des sanctions et de l'interdiction de la guerre était caractérisée par la double tendance à satisfaire d'une part aux devoirs de solidarité dans le cadre de la Société des Nations et à éviter, d'autre part, dans l'intérêt même de la neutralité, d'être entraîné à prendre des sanctions contre l'agresseur. C'est ainsi que les instructions données à la délégation suisse à la seconde assemblée de la Société des Nations, qui furent déterminantes aussi pour les années suivantes, portent sous chiffre 1 :

«Le tout premier devoir de la délégation suisse à la deuxième Assemblée de la Société des Nations consistera à soutenir le point de vue que les principes qui sont consacrés par le Pacte et qui ont exercé une influence décisive sur l'accession de la Suisse à la Société des Nations doivent non seulement être suivis, mais encore être affermis et renforcés au cours de l'évolution de la Société. La Suisse souhaite que le principe de la collaboration et de la solidarité internationales, que la Société des Nations incarne, se développe avec mesure, qu'il n'empiète pas sur l'indépendance des Etats membres et que, cette réserve une fois faite, il soit appliqué d'une façon absolument intégrale.»⁴⁾

¹⁾ Voir le texte complet de la déclaration dans la FF 1920 I 351 et 1938 I 850.

²⁾ FF 1919 IV 608 et ss.

³⁾ Cf. Bulletin sténographique du Conseil national, 1919, pages 779 et 788.

⁴⁾ FF 1921 V 502.

Ces instructions ont toujours été confirmées les années suivantes, sous une forme analogue. Elles font ressortir que la Suisse était favorable à l'extension et au caractère obligatoire d'une juridiction ou d'un arbitrage pour le règlement des différends internationaux, ainsi qu'à la solution des litiges juridiques et non juridiques par des procédures de conciliation, soit dans le cadre, soit hors de la Société des Nations. Les instructions pour la onzième session de l'Assemblée de la Société des Nations chargent même la délégation suisse d'appuyer « toute proposition tendant à conférer au conseil, en cas d'inexécution d'une sentence arbitrale ou judiciaire, la compétence de recommander, sur un vote de majorité, les mesures pacifiques nécessaires pour assurer le respect de la sentence »¹⁾. C'est dans cet esprit qu'est aussi conçue l'offre de la Suisse de mettre à la disposition de la Société des Nations une station radiophonique qui, en temps de crise, servirait exclusivement à la Société des Nations, à la condition toutefois qu'un observateur suisse y fût admis pour veiller au respect de la neutralité. Un accord à ce sujet fut conclu le 21 mai 1930, après des années de négociation²⁾.

b. La Suisse a par ailleurs encouragé, dans l'intérêt de sa neutralité, toutes les tendances qui visaient à modifier dans un sens plus étroit les dispositions sur les sanctions du pacte de la Société des Nations, ou à les interpréter d'une manière restrictive. On devait ainsi réduire le nombre des cas dans lesquels ces dispositions pouvaient être appliquées, ou tout au moins obtenir qu'une large autonomie de décision fût accordée aux Etats quant à l'application des sanctions. C'est ainsi que la délégation suisse prit une part essentielle à l'élaboration de la résolution suivante, qui fut approuvée par la Société des Nations dans sa seconde session :

« L'état de guerre ne peut pas être créé par l'action unilatérale de l'Etat fauteur; celle-ci donne seulement l'occasion aux autres membres de procéder à des mesures militaires ou de se déclarer en état de guerre avec les Etats agresseurs... Il appartient aux Membres de la Société des Nations de juger si une violation du pacte a été commise. »

La Suisse obtint aussi que la définition des personnes visées par les sanctions fût limitée à celles qui résident sur le territoire de l'Etat agresseur, mais non aux ressortissants de celui-ci à l'étranger³⁾. Une modification de l'article 16 du pacte de la Société des Nations, qui fut décidée simultanément, ne put entrer en vigueur faute d'un nombre suffisant de ratifications par les Etats membres. La Suisse parvint toutefois, au cours de négociations ultérieures, à faire confirmer la résolution citée plus haut, qui n'avait été conçue au début que comme une solution transitoire jusqu'à l'entrée en vigueur de la modification du pacte qui avait été décidée⁴⁾.

1) FF 1931 I 104.

2) Voir le texte de l'accord dans la Jurisprudence des autorités administratives de la Confédération, cahier 5, 1931, n° 32.

3) FF 1921 V 536.

4) FF 1925 I 18.

La Suisse se préoccupait en outre d'éviter tout ce qui pouvait étendre son obligation de participer à des sanctions. Ainsi, à l'occasion de délibérations au sujet d'un traité de garantie mutuelle en cas d'atteinte au pacte, le représentant de la Suisse précisa immédiatement que son pays ne pourrait pas adhérer à un tel traité à cause de son statut de neutralité¹⁾. Le Conseil fédéral expliqua de même en ces termes sa décision de ne pas adhérer à un projet de convention pour l'assistance financière en cas de guerre ou de menace de guerre:

«La doctrine est quasi unanime, en effet, à constater à l'Etat neutre le droit de prêter un secours financier à un Etat belligérant ou, ce qui revient pratiquement au même, le droit de garantir le remboursement d'un emprunt contracté au bénéfice d'un pays en guerre... La Suisse en participant comme garant à l'émission d'un emprunt, dans un cas où les conditions d'application de l'article 16 ne seraient pas réunies, commettrait un acte qui ne serait plus couvert par les engagements découlant du pacte... (et) pourrait... s'exposer au reproche d'avoir rompu avec sa neutralité.»²⁾

c. La Suisse fut requise dans trois cas de participer directement à des mesures votées dans le cadre du droit de sanctions; chacun de ces cas est exposé à l'annexe V.

d. Dans deux autres cas, qui ne sont pas liés aux stipulations du pacte sur les sanctions, la Suisse a fait valoir des considérations de neutralité à l'égard des mesures de la Société des Nations:

aa. Lors du plébiscite de la Sarre en 1934, la Société des Nations demanda à la Suisse de participer aux travaux de la commission préparatoire, ainsi qu'aux mesures envisagées pour assurer que ce plébiscite se déroulerait dans l'ordre. Le Conseil fédéral se prononça à ce sujet comme suit:

«En raison de notre politique traditionnelle de neutralité, le Conseil fédéral a adopté une attitude réservée... C'est ainsi qu'il n'a pas participé à la désignation de citoyens suisses dans les organes chargés de préparer le plébiscite...

Il n'a pas non plus jugé opportun de collaborer au renforcement de la police dans le territoire de la Sarre... Il était conforme... à notre politique de neutralité de dissuader les organes compétents de la Société des Nations de faire appel à des citoyens suisses... Nous n'avons pu, à notre regret, prêter la main à l'envoi d'un contingent militaire...»³⁾

bb. En 1936, à la suite des mauvaises expériences faites avec les sanctions dans la guerre d'Éthiopie, l'assemblée de la Société des Nations se contenta de prononcer une condamnation morale de l'agression japonaise contre la Chine. La délégation suisse s'associa à cette résolution et motiva son attitude comme suit:

«(La résolution) nous permettait de nous solidariser avec la Société des Nations sans pour autant mettre en péril notre neutralité. Notre attitude en cette affaire a été pleinement conforme au point de vue que nous avons soutenu dans la question du conflit italo-éthiopien.»⁴⁾

1) FF 1923 I 22 et 1923 III 610/611.

2) FF 1929 III 926/27, et 1931 I 151.

3) Cf. Rapport de gestion du Conseil fédéral (Département politique) 1934, pages 27/28.

4) FF 1937 III 605.

4. La Suisse dispensée de participer aux sanctions de la Société des Nations¹⁾

a. Les expériences faites avec les sanctions lors du conflit d'Éthiopie, ainsi que la situation délicate de la Suisse à la suite du départ de la Société des Nations de ses deux voisins l'Allemagne et l'Italie, incitèrent en 1937 déjà le Conseil fédéral à reconsidérer son attitude. Il parvint à la conclusion que les conditions dans lesquelles la Suisse s'était déclarée prête à participer aux sanctions économiques et financières du pacte s'étaient modifiées fondamentalement. Le chef du Département politique exposa donc sans un discours au Conseil national, le 22 décembre 1937, au nom du Conseil fédéral, «que la Confédération doit se préparer dorénavant, sans hésitation, à faire savoir qu'elle ne peut pas se limiter à une neutralité différentielle, mais que celle-ci doit être absolue». A cette intention, la Suisse commença à participer activement aux travaux du comité des vingt-huit, institué en 1936 afin d'examiner la question de la révision du pacte. Elle soutint notamment une proposition de la Suède visant à rendre facultativement l'application de l'article 16.

Afin toutefois de faire comprendre sa position sans équivoque, la Suisse s'efforça d'obtenir de la Société des Nations une exemption expresse de ses obligations au titre des sanctions. Le Conseil fédéral élaborait dans ce but un memorandum, qu'il communiqua d'abord confidentiellement à quelques gouvernements pour connaître leur réaction. Celle-ci s'étant révélée positive, il le soumit le 29 avril 1938 au conseil de la Société des Nations, qui le renvoya pour examen à un comité restreint. Le 14 mai 1938, le conseil approuva le rapport de ce comité, ainsi qu'un projet de résolution que celui-ci avait élaboré et qui contient notamment la déclaration suivante:

«(Le conseil de la Société des Nations) considérant la situation particulière de la Suisse résultant de sa neutralité perpétuelle... prend acte... de l'intention exprimée par la Suisse... de ne plus participer en aucune manière à la mise en œuvre des dispositions du pacte relatives aux sanctions, et déclare qu'elle ne sera pas invitée à y participer.»²⁾

De l'avis du Conseil fédéral, la résolution du 14 mai 1938 revêtait une signification importante dans l'histoire de la neutralité suisse. Après avoir fait quelques concessions à l'idée de solidarité internationale, la Suisse devait, en considération des circonstances, revenir à la conception traditionnelle de la neutralité.

b. Lors de la votation sur la résolution du 14 mai 1938 les représentants de la Chine et de l'Union soviétique s'abstinrent. Le délégué soviétique *Litvinov* motiva cette abstention comme suit:

«La défense de la neutralité suisse n'entre en aucune manière dans les obligations de la Société des Nations. Cette neutralité est garantie par d'autres traités internationaux, qui sont toujours en vigueur, comme le sont aussi toutes les obligations que les signataires de ces traités ont assumées.»

¹⁾ Cf. Message du Conseil fédéral sur la neutralité au sein de la Société des Nations, du 3 juin 1938, FF 1938, I, page 845.

²⁾ Voir le texte complet dans FF 1938 I 855.

On a parfois voulu voir dans cette déclaration une confirmation par l'Union soviétique de la reconnaissance de la neutralité suisse par la Russie tsariste¹⁾.

c. L'abolition de l'obligation de participer aux sanctions donna au Conseil fédéral l'occasion de réviser les directives générales à l'intention de la délégation suisse à la dix-neuvième session de l'assemblée de la Société des Nations. Ces directives avaient désormais la teneur suivante:

«La délégation conformera son attitude à la neutralité intégrale que la Suisse a recouvrée dans le cadre de la Société des Nations. Elle s'abstiendra donc dans les questions politiques où la Suisse ne serait pas directement intéressée.»²⁾

Ces instructions, qui furent répétées les années suivantes, déterminèrent la délégation suisse à s'abstenir de prendre part au vote par lequel l'Union soviétique fut exclue de la Société des Nations à la suite de son agression contre la Finlande, et à se contenter d'une simple déclaration de solidarité morale avec la Finlande³⁾.

5. La politique de neutralité de la Suisse depuis 1945

a. Les principes de la politique suisse de neutralité dans l'après-guerre ont été définis dans un exposé du Département politique du 26 novembre 1954⁴⁾. Selon cet exposé, un Etat dont la neutralité est permanente doit pratiquer une politique étrangère telle qu'il ne puisse pas être entraîné dans une guerre. Il ne s'agit là cependant que de la politique étrangère officielle. Ni les actions humanitaires entreprises par l'Etat, ni l'attitude individuelle de ses ressortissants n'en sont influencées. Cet exposé poursuit:

«Quant à notre participation à des conférences et à des organisations internationales, il importe de distinguer si le caractère essentiel de celles-ci est politique, ou plutôt économique, culturel ou technique. S'il s'agit de conférences et d'organisations internationales de caractère politique, notre participation ne peut être envisagée que si celles-ci présentent une certaine universalité. Il importe que les principaux représentants des groupes politiques intéressés y participent, notamment les deux parties à un éventuel conflit. Dans ce cas aussi la Suisse doit s'abstenir de prendre parti.»

De l'avis du Département politique, tous les devoirs de la neutralité doivent être interprétés de manière restrictive, en tant que limitations de la souveraineté. Lorsqu'un Etat neutre dépasse les obligations que son statut lui impose, il n'agit pas dans le sens d'une obligation juridique, mais selon des considérations politiques.

¹⁾ Voir première partie, chapitre II B 1 c dd ainsi que C 1 d.

²⁾ FF 1938 II 824.

³⁾ FF 1940 151.

⁴⁾ Jurisprudence des autorités administratives de la Confédération 24, 1954, page 9.

Le rapport de gestion du Département politique pour 1955 expose que: «L'activité du Département s'est déroulée, comme par le passé, suivant les principes qui commandent la politique de neutralité de la Confédération. Cette politique tend, en particulier, à renforcer et à élargir la position de notre pays par la conclusion de traités internationaux ou d'autres accords¹⁾.»

La même année, le Conseil fédéral précisait dans son rapport sur la participation de délégués suisses à l'application de la convention d'armistice en Corée du 27 juillet 1953, que:

la neutralité de la Suisse est permanente et que le statut de neutralité qui inspire d'une manière continue et absolue la politique de la Confédération suisse n'est pas seulement l'expression de sa volonté de renoncer à toute politique d'expansion et à la guerre comme moyen de régler les différends internationaux. Ce statut comporte aussi des principes fondamentaux que le Conseil fédéral a constamment appliqués depuis plus d'un siècle. . . . Un de ces principes est l'impartialité. Et la Suisse ne saurait accepter aucune mission qui l'obligerait à s'en départir²⁾.

Enfin, dans le rapport de gestion du Département politique pour 1963, le Conseil fédéral définit comme suit les principes de la politique de neutralité:

«Les principes fondamentaux qui guident le Conseil fédéral dans sa politique étrangère sont toujours ceux d'une neutralité permanente et armée. Si nous voulons donner à notre petit pays, avec ses relations internationales étendues, le champ d'action libre nécessaire à son action, il ne faut – pas plus maintenant qu'autrefois – maintenir cette politique de neutralité dans un cadre trop étroit. Les devoirs de la neutralité se limitent, en général, au domaine du droit des gens et au domaine militaire; ils laissent au Conseil fédéral de nombreuses possibilités pour des œuvres de solidarité internationale et pour la défense des intérêts spécifiquement suisses³⁾.»

b. C'est sur ces principes que le Conseil fédéral a fondé sa politique de neutralité, notamment dans les cas suivants:

aa. En 1947, la Suisse fut invitée à participer à une conférence convoquée à Paris en vue de mettre en œuvre le *plan Marshall* américain. Le Conseil fédéral n'accepta cette invitation que sous réserve. Il fit en premier lieu connaître son intention de ne pas accepter d'engagements qui ne seraient pas compatibles avec le statut traditionnel de neutralité de la Suisse. Il entendait par ailleurs que la Suisse ne soit liée que par les résolutions de la conférence auxquelles elle aurait expressément souscrit. Enfin, le Conseil fédéral se réservait la liberté de maintenir en vigueur des traités conclus avec des États qui n'étaient pas représentés à la conférence, et même d'en conclure avec eux de nouveaux⁴⁾.

¹⁾ Rapport de gestion du Conseil fédéral (Département politique) 1955, page 4.

²⁾ FF 1955 I 689/90.

³⁾ Rapport de gestion du Conseil fédéral (Département politique) 1963, page 90.

⁴⁾ Cf. lettre du chef du Département politique du 9 juillet 1947, FF 1948 II 1118. L'accord conclu ultérieurement en vue de créer une Organisation européenne de coopération économique tint compte de la conception suisse, contenue dans l'article 14 (FF 1948 II 1126/27, 1235/36).

bb. S'écartant de l'attitude qu'il avait adoptée précédemment, le Conseil fédéral édicta, le 28 mars 1949, un arrêté interdisant toute exportation et transit d'armes, de munition et autre matériel de guerre. Des exceptions ne pouvaient être autorisées que par le Département politique et le Département militaire agissant conjointement. En vertu de cet arrêté, qui fut modifié plusieurs fois pour y inclure de nouvelles catégories de marchandises, l'exportation de matériel de guerre fut interdite de façon générale vers les régions où des conflits internationaux sévissaient ou menaçaient d'éclater ¹⁾.

cc. Le Conseil fédéral a longtemps estimé que l'adhésion de la Suisse au Conseil de l'Europe était incompatible avec les principes de sa politique de neutralité en raison des buts politiques que se propose cette organisation. Quand, en 1951, il fut invité pour la première fois à déléguer un représentant au sein d'un comité d'experts intergouvernemental, il décida, «en considération du caractère technique des questions traitées par le comité», d'envoyer deux observateurs pour suivre les travaux²⁾. Au cours des années qui suivirent, le Conseil fédéral délégua des experts dans de nombreux comités techniques du Conseil de l'Europe: pour la propriété industrielle (1951), pour l'hygiène publique (1955), pour la radio et la télévision (1957), pour l'entraide judiciaire en matière pénale (1957), etc.

En 1957 encore, le Conseil fédéral jugea inopportune l'adhésion de la Suisse au Conseil de l'Europe, bien qu'elle eût fait souvent l'objet de postulats au Parlement; toutefois, avec son assentiment, cinq parlementaires suivirent à titre personnel, en qualité d'observateurs, les débats d'une commission de l'assemblée consultative du Conseil de l'Europe³⁾.

Le 10 mai 1960, le Conseil fédéral décida de recommander aux Chambres d'accepter une invitation du Conseil de l'Europe et de charger des membres du Parlement d'assister en qualité d'observateurs aux débats de l'assemblée consultative sur des questions économiques. Les Chambres désignèrent ultérieurement six observateurs et six suppléants, qui suivirent en mars 1961 les discussions sur des questions économiques. Puis, en juin 1961, on étendit le mandat des observateurs aux questions juridiques, culturelles et sociales.

En 1962, finalement, au vu des expériences faites, le Conseil fédéral se prononça, dans un rapport aux Chambres fédérales, en faveur de l'adhésion au Conseil de l'Europe. Il exposait que le droit de neutralité y faisait d'autant moins obstacle «qu'il ne faut pas oublier enfin que, selon un principe général de droit public international, les obligations de la neutralité restreignant la liberté de l'Etat doivent être interprétées restrictivement». Mais, tout en reconnaissant comme naguère que le Conseil de l'Europe poursuivait des buts politiques, il

¹⁾ RO 1949 315; 1951 842; 1958 276; 1960 1733 et 1739; ainsi que les rapports de gestion du Conseil fédéral de 1949, page 4; 1950, page 7; 1951, page 8; 1955, page 6; 1957, page 6; 1958, page 7; 1960, page 6.

²⁾ Rapport de gestion du Conseil fédéral 1951, page 47.

³⁾ Rapports de gestion 1956, page 40 et 1957, page 39.

précisait que cette activité politique ne se manifestait que par des discussions et des résolutions qui n'engageaient pas les membres¹⁾. Il considérait par conséquent que l'adhésion était conciliable avec la politique de neutralité de la Suisse.

dd. Quand, en 1952, les négociations en vue d'un armistice en *Corée* commencèrent à progresser, les adversaires en présence cherchèrent comment constituer des commissions neutres, dont l'une devait surveiller l'application de l'armistice et l'autre l'échange des prisonniers de guerre. On demanda également à la Suisse, en particulier du côté américain, si elle serait disposée à envoyer des représentants dans les deux commissions envisagées. A cette question de principe, le Conseil fédéral répondit comme suit:

«Bien qu'il eût prévu les difficultés auxquelles se heurteraient ces deux commissions, le Conseil fédéral a estimé que la neutralité de la Suisse lui faisait une obligation d'accepter ces mandats dans l'intérêt de la paix.

Le Conseil fédéral a continué à prêter ses bons offices pour l'accomplissement de tâches humanitaires, qu'il a toujours considérées comme faisant partie des devoirs imposés à la Suisse par sa neutralité...

La neutralité ne saurait être purement passive; elle doit au contraire être mise au service de la paix. Il y avait donc une obligation morale pour notre pays de collaborer au rétablissement de la paix en Extrême-Orient dès l'instant qu'on faisait appel à lui²⁾.»

Le fait que chacun des adversaires avait à proposer la nomination de la moitié des membres neutres de la commission posait un problème particulier. Le Conseil fédéral craignait que la Suisse, quoique neutre, pût être considérée comme le mandataire d'un des belligérants. Déjà le 9 octobre 1952, il adressa aux Etats-Unis d'Amérique et à la République populaire de Chine, qui étaient de part et d'autre les principaux Etats en présence, un mémorandum énonçant «que les deux belligérants reconnaissent que la Suisse s'acquittera de son mandat dans l'intérêt des deux parties, objectivement et impartialement». Cette attitude fut rappelée encore dans un nouveau mémorandum du 14 avril 1953 au gouvernement des Etats-Unis. Celui-ci répondit, par un mémorandum du 10 juin 1953, qu'il reconnaissait entièrement l'objectivité de la Suisse³⁾. Dans son rapport sur sa gestion en 1953, le Conseil fédéral déclara que:

Les délégués suisses agiraient... en parfaite indépendance, non comme les mandataires d'une partie, mais pour le compte des deux parties, et en toute impartialité⁴⁾.

ee. Lorsque la Suisse fut invitée à participer aux délibérations sur la création d'une organisation européenne de recherche nucléaire, le Conseil fédéral envoya une délégation à la condition expresse que la future organisation

1) FF 1962 II 1086.

2) Rapport de gestion du Conseil fédéral (Département politique) 1953, pages 2 et 9.

3) Rapport du Conseil fédéral sur la coopération des délégués suisses à l'exécution de l'accord d'armistice, FF 1955 I 691, 695 et 697.

4) Rapport de gestion du Conseil fédéral (Département politique) 1953, page 10.

serait ouverte à tous les Etats européens et que ses travaux ne seraient ni secrets ni de nature militaire¹⁾.

Quand, en 1953, la Suisse eut à se prononcer sur son adhésion à la convention européenne pour la recherche nucléaire, le Conseil fédéral exprima l'opinion suivante:

«Ni le but assigné à l'Organisation, ni les activités... ni le fait que le siège de l'Organisation et le laboratoire se trouvent à Genève, ni les dispositions sur l'admission de nouveaux membres ne vont à l'encontre du droit de la neutralité tel qu'il est établi et reconnu en droit international...»

Le souci de rester fidèles à notre politique de neutralité nous a guidés chaque fois qu'il s'est agi de déterminer si nous devons adhérer à une nouvelle organisation internationale. Il nous a amenés à nous tenir à l'écart de toute organisation de caractère politique ou militaire...»

On ne saurait cependant poser la règle que la Suisse devrait rester à l'écart de toute organisation internationale limitée à certains Etats²⁾.»

ff. En 1954, l'Union soviétique adressa à tous les Etats européens une invitation à participer à une conférence de la sécurité, convoquée pour le 29 novembre à Moscou. Seuls les Etats de l'Est de l'Europe acceptèrent cette invitation. Le Conseil fédéral expliqua que la Suisse ne pouvait prendre part à la conférence prévue, mais qu'il était disposé à examiner si elle pourrait participer à une rencontre à laquelle tous les Etats d'Europe seraient représentés, et dans quelle mesure elle pourrait, dans le cadre de sa neutralité, s'associer à un système de sécurité qui engloberait la totalité des Etats du continent³⁾.

gg. En 1955, la Suisse eut à décider si un de ses ressortissants pouvait être nommé commissaire européen pour le territoire de la Sarre. Cette nomination devait avoir lieu sans l'intervention des autorités fédérales, qui se contenteraient de recommander les candidats. Toutefois, dans l'accomplissement de ses tâches, le commissaire aurait à collaborer étroitement avec les bureaux militaires de l'OTAN. Dans un avis du 24 mai 1955, le Département politique aboutit à la conclusion que ni le droit de neutralité ni les principes de la politique de neutralité ne s'opposent à la désignation d'un Suisse comme commissaire pour la Sarre; il ajoute toutefois que la Suisse va parfois au-delà de ce que «la neutralité permanente prescrirait juridiquement». L'avis conclut que «si le Conseil fédéral, tout en tenant compte de toutes les circonstances, veut être prudent et prendre deux précautions plutôt qu'une, ... il s'abstiendra de faire des propositions⁴⁾.»

hh. En juillet 1958, le Conseil fédéral formula des directives relatives au survol du pays par des appareils militaires étrangers ou d'autres avions gouvernementaux: «pour des motifs inhérents à la sauvegarde de la souveraineté et à la politique de neutralité, aucune autorisation de survoler le territoire suisse ou d'y atterrir ne peut être accordée dans les cas qui revêtent un caractère

¹⁾ Annuaire suisse du droit international X 1953, page 254.

²⁾ FF 1953 II 865 et 866.

³⁾ Rapport de gestion du Conseil fédéral (Département politique) 1954, page 2.

⁴⁾ Jurisprudence des autorités administratives de la Confédération 25, 1955, page 19.

essentiellement militaire¹⁾». En vertu de cette décision, la Suisse a fait depuis lors des représentations à plusieurs reprises auprès de gouvernements étrangers, lorsque son territoire était survolé sans autorisation.

ii. Dans son message relatif à l'entrée de la Suisse dans l'Association européenne de libre-échange, le Conseil fédéral exposa que la Suisse, en considération de sa neutralité, ne pouvait pas participer à des organisations ayant un caractère d'alliance ou dont les buts sont essentiellement politiques, et qu'elle devait éviter toute forme de collaboration pouvant mettre en question sa souveraineté. L'entrée de la Suisse dans la Communauté économique européenne (CEE) impliquerait une subordination à la politique générale de la CEE, ainsi qu'à sa politique en matière de commerce extérieur, de douanes, d'agriculture et de main-d'œuvre, ce qui porterait atteinte à notre neutralité et affecterait notre régime de démocratie directe et même notre fédéralisme²⁾. Des représentants du Conseil fédéral ont souvent depuis lors pris position au sujet de l'entrée de la Suisse dans la CEE. Ils ont en général émis l'opinion que la Suisse ne devrait participer à des unions douanières ou économiques qu'après avoir examiné dans chaque cas si cette participation est conciliable avec sa politique de neutralité.

Dans sa lettre du 15 décembre 1961 au conseil des ministres de la Communauté économique européenne, le Conseil fédéral a exprimé le vœu que la Suisse puisse prendre part au Marché commun européen d'une manière conforme à ses principes; il avait en vue une forme d'association avec la CEE. Du point de vue suisse, il importait que chaque disposition réglant les rapports réciproques fût conciliable avec le maintien intégral de la neutralité permanente. La déclaration suisse du 24 septembre 1962 devant le conseil des ministres de la CEE attira l'attention sur la nécessité de sauvegarder aussi bien la neutralité que le fédéralisme et la démocratie directe. Le maintien de la liberté d'action en matière de politique commerciale, une base d'approvisionnements en cas de guerre, le droit de résiliation et de suspension, furent mentionnés comme autant de questions au sujet desquelles «notre statut de neutralité nous impose la plus grande prudence». Certes, le Conseil fédéral a aussi souligné dans sa déclaration que «la politique de neutralité ne s'oppose nullement à une collaboration économique, même très développée».

jj. En 1961, on demanda au Conseil fédéral s'il était disposé à prêter ses bons offices afin que des négociations entre le gouvernement français et les chefs du mouvement d'indépendance algérien fussent préparées et eussent lieu en Suisse. Le Conseil fédéral répondit affirmativement et coopéra pendant près de deux ans aux efforts en vue de mettre fin à la guerre d'Algérie. Dans son rapport de gestion pour 1962, il s'exprime à ce sujet dans les termes suivants:

«Les négociations algériennes permirent à la Suisse de démontrer une nouvelle fois, par ses bons offices, le sens de sa neutralité active et de contribuer notablement au rétablissement de la paix³⁾.»

¹⁾ Rapport de gestion du Conseil fédéral (Département politique) 1958, page 16.

²⁾ FF 1960 I pages 883/84, 888 et suivantes.

³⁾ Rapport de gestion du Conseil fédéral (Département politique) 1962, page 5.

C. La neutralité permanente d'autres Etats

1. Autriche¹⁾

a. Déjà en janvier 1947, le premier président de la seconde république, *Karl Renner*, avait fait paraître dans la «*Wiener Zeitung*» un article dans lequel il exposait que la voie de la neutralité choisie par la Suisse pourrait inspirer une politique destinée à garantir l'indépendance de l'Autriche. Toutefois, par suite de la tension entre les grandes Puissances, les négociations relatives au rétablissement de la complète indépendance de l'Autriche piétinèrent. A la conférence des ministres des affaires étrangères convoquée à Berlin en janvier et février 1954, *Leopold Figl*, ministre des affaires étrangères, déclara pour la première fois que l'Autriche n'adhérerait à aucune alliance militaire et ne tolérerait pas de bases militaires étrangères sur son territoire. Cette déclaration facilita une entente. Les 12 et 13 avril 1955, des conversations eurent lieu à Moscou entre les délégations autrichienne et soviétique qui participaient aux négociations de paix; elles aboutirent au mémorandum dit «de Moscou», signé le 15 avril par les deux Etats. Ce mémorandum contient les dispositions suivantes, en ce qui concerne la neutralité autrichienne: «Dans l'esprit de la déclaration faite par l'Autriche en 1954 exprimant son intention de ne pas participer à des alliances militaires et de ne pas tolérer de bases militaires sur son territoire, le gouvernement fédéral de l'Autriche fera connaître dans une déclaration formelle qui l'engage internationalement à observer une neutralité permanente analogue à celle pratiquée par la Suisse». Les motions nécessaires à cet effet devaient être proposées au Parlement autrichien aussitôt après la ratification du traité. De son côté, l'Union soviétique s'engageait à reconnaître la neutralité de l'Autriche et le gouvernement soviétique se déclarait prêt à souscrire aux garanties des quatre grandes Puissances concernant l'intégrité et l'inviolabilité du territoire de l'Autriche. Ces garanties n'ont toutefois pas été octroyées jusqu'à présent.

b. A son retour à Vienne, la délégation autrichienne communiqua le contenu du mémorandum aux trois Puissances occidentales, qui firent savoir qu'elles ne voyaient pas d'objection à la neutralité de l'Autriche; il ne fut toutefois pas question de la garantir. Le Conseil national autrichien approuva à l'unanimité le 7 juin 1955, sur la proposition de sa commission principale, également unanime, une résolution dont voici les points essentiels.

«Afin d'affirmer au dehors son indépendance absolue et perpétuelle et l'inviolabilité de son territoire, comme aussi dans l'intérêt du maintien de la paix et de l'ordre à l'intérieur, l'Autriche proclame de son propre gré sa neutralité perpétuelle et est déterminée à la maintenir et à la défendre par tous les moyens dont elle dispose. Afin d'assurer ces buts, l'Autriche n'adhérera à l'avenir à aucune alliance militaire ni n'autorisera des Etats étrangers à installer des bases militaires sur son territoire.

¹⁾ Cf. *Verosta*, Die dauernde Neutralität, 1967; *Siegler*, Oesterreichs Souveränität, Neutralität, Prosperität, 1967, pages 29 et suivantes; *Verdross*, Die immerwährende Neutralität der Republik Oesterreich, 3^e édition 1967.

Dans ce contexte, l'Autriche proclame son intention de s'en tenir fidèlement, quant à ses relations avec les autres Etats, aux principes énoncés par la Charte des Nations Unies et affirme de nouveau qu'elle est disposée et apte à accepter et à remplir les obligations mentionnées dans la Charte.»

c. Le 26 octobre 1955, le Conseil national autrichien vota une loi constitutionnelle sur la neutralité de l'Autriche, dont voici l'article I :

«1) L'Autriche, dans le but d'affirmer de façon permanente son indépendance vis-à-vis de l'extérieur, ainsi que l'inviolabilité de son territoire, proclame de sa libre volonté sa neutralité perpétuelle. L'Autriche maintiendra et défendra cette neutralité par tous les moyens dont elle dispose.

2) Afin d'atteindre ces buts, l'Autriche, pour tout l'avenir, n'adhérera jamais à aucune alliance militaire et n'admettra jamais l'établissement de bases militaires étrangères sur son territoire¹⁾.»

Le 14 novembre 1955, l'Autriche notifia cette loi à tous les Etats avec lesquels elle entretenait des relations, en leur demandant de reconnaître sa neutralité perpétuelle. Plus de cinquante Etats – parmi lesquels les quatre grandes Puissances, Etats-Unis d'Amérique, France, Grande-Bretagne et Union soviétique, par des notes identiques datées du 6 décembre 1955 – reconnurent expressément la neutralité de l'Autriche, tandis que d'autres se contentèrent d'accuser réception de la notification. La Suisse a reconnu la neutralité de l'Autriche, estimant qu'elle est dans l'intérêt de la sienne et qu'elle concorde avec sa politique de neutralité²⁾.

d. L'obligation internationale de l'Autriche d'observer une neutralité perpétuelle n'a pris naissance que par la notification de la loi constitutionnelle aux autres Etats et par la reconnaissance de ceux-ci. Son contenu découle de la loi même. Comme celle-ci se réfère indirectement à la neutralité suisse, la neutralité de l'Autriche a donc le même contenu. Dans la mesure où certains Etats se réfèrent également à cette analogie, on peut considérer que la reconnaissance de la neutralité de l'Autriche confirme indirectement celle de la Suisse. On pourrait peut-être tirer la même conclusion de l'allocution du ministre des affaires étrangères *Molotov*, qui déclarait le 3 décembre 1955 devant une délégation de parlementaires autrichiens: «Nous estimons qu'il est important pour tous les peuples qu'il y ait maintenant à côté de la Suisse un autre Etat neutre en Europe³⁾.»

e. Bien que sa neutralité soit inspirée par celle de la Suisse, l'Autriche a néanmoins adhéré sans réserve aux Nations Unies. Les commentaires officiels,

¹⁾ Traduction extraite de «La neutralité dans le cadre de l'ONU, particulièrement celle de la République d'Autriche» par Alfred Verdross (Revue générale de droit international public, Série III, 1957).

²⁾ Voir l'avis du Département politique dans la jurisprudence des autorités administratives de la Confédération, 25, 1955, page 19, sur lequel est fondé l'arrêté du Conseil fédéral du 22 novembre 1955. L'acte de reconnaissance lui-même est daté du 23 novembre 1955. Voir la liste des reconnaissances dans *Siegler*, Oesterreichs Souveränität, Neutralität, Prosperität, 1967, page 32.

³⁾ Voir première partie, chapitre II B 1 a et b.

qui furent publiés à l'occasion du projet de loi constitutionnelle sur la neutralité, soumis au Parlement, relèvent notamment ce qui suit à propos des rapports de l'Autriche avec les organisations internationales :

«La neutralité permanente est tout à fait compatible avec la participation à des organisations internationales, si celles-ci n'ont pas un caractère militaire... L'Autriche pourra donc, malgré sa neutralité permanente, armée et volontaire, adhérer à des associations internationales d'Etats. Ceci s'applique tout particulièrement à son admission dans l'Organisation des Nations Unies, que l'Autriche a sollicitée dès 1947. Dans le préambule au traité d'Etat, les quatre Puissances ont exprimé leur intention d'appuyer l'admission de l'Autriche dans l'Organisation des Nations Unies; leurs ministres des affaires étrangères se sont par ailleurs déclarés prêts à soutenir la déclaration de neutralité que l'Autriche se propose de faire... la reconnaissance de la neutralité autrichienne par les autres Etats ne porte non plus aucunement atteinte aux droits et devoirs internationaux de l'Autriche qui découlent des traités en vigueur.»

L'Autriche devint membre des Nations Unies deux mois à peine après l'adoption de la loi sur la neutralité. Lors des débats sur la demande d'admission de l'Autriche au Conseil de sécurité et à l'Assemblée générale, ainsi que dans les commissions compétentes de ces organes, la neutralité de l'Autriche ne fut même pas mentionnée. Ainsi que nous l'avons indiqué, de nombreux Etats reconnurent la neutralité permanente de l'Autriche, soit avant, soit après son entrée dans l'ONU. Il semble qu'on ait estimé que le statut de neutralité perpétuelle était conciliable avec la Charte.

f. Dans les votes de l'Assemblée générale sur des questions politiques l'Autriche cherche à adopter une attitude conforme à sa politique de neutralité. Les directives suivantes ont été élaborées à cette intention¹⁾: souligner sans cesse que l'Autriche peut diriger librement sa politique de neutralité dans le cadre des obligations que celle-ci lui prescrit, viser à l'objectivité et à la retenue dans les questions délicates de la politique mondiale. On a pu constater jusqu'à présent que l'Autriche n'a approuvé des propositions émanant d'Etats communistes que lorsqu'ils étaient soutenus par la majorité des autres Etats, ou du moins lorsque les avis étaient très partagés. En revanche, l'Autriche s'est ralliée parfois à des propositions minoritaires d'Etats occidentaux, notamment dans les questions concernant les pays en voie de développement. Elle recourt souvent à l'abstention, ou à une abstention combinée avec l'approbation de la proposition opposée, ce qui permet une attitude différenciée. En général, l'Autriche observe dans les votes une attitude semblable à celle de la Finlande, de l'Irlande et de la Suède. A propos des questions qui ne sont pas teintées d'idéologie, l'accord se fait parfois avec le camp des neutralistes (bloc afro-asiatique, latino-américain et des neutres européens). Dans l'affaire de Hongrie (1956), l'Autriche rejeta catégoriquement les thèses de l'Union soviétique; au surplus, tout en gardant une attitude réservée, elle formula de son chef un projet de résolution de caractère humanitaire. Au sujet de la

¹⁾ Cf. *Strasser, Oesterreich und die Vereinten Nationen*, 1967, pages 34 et suivantes, 86 et suivantes.

représentation de la République populaire de Chine, elle juge à propos de s'abstenir. Dans la question coréenne, elle vote en général avec les pays occidentaux, mais elle reste sur la réserve à l'égard de la reconnaissance de la Corée du Nord. L'Autriche a résolument condamné la politique sud-africaine de l'apartheid, mais s'est prononcée pour la modération dans le choix des moyens et n'a par conséquent pas rompu ses relations diplomatiques ou économiques avec l'Afrique du Sud.

L'Autriche a d'autre part participé aux sanctions votées en 1966 contre la Rhodésie par le Conseil de sécurité, en estimant qu'elle n'enfreignait pas ce faisant ses devoirs de neutralité. Toutefois, elle souligna expressément à l'intention des Nations Unies qu'elle ne prenait pas par là-même position à l'égard de la question de principe de savoir « si l'Autriche, en tant que membre perpétuellement neutre des Nations Unies, est automatiquement liée par les décisions du Conseil de sécurité relatives aux mesures coercitives collectives, question sur laquelle, de l'avis du gouvernement fédéral autrichien, on ne peut se prononcer que dans chaque cas particulier, en considération de la situation de fait et des obligations découlant pour l'Autriche, d'une part de sa qualité de membre des Nations Unies et d'autre part de sa neutralité perpétuelle notifiée précédemment à tous les Etats membres¹⁾. »

g. Dans un discours prononcé à Zurich le 10 mars 1969, l'ancien ministre autrichien des affaires étrangères *Toncic* a caractérisé la politique de son pays de la manière suivante: « C'est précisément la combinaison de la neutralité perpétuelle, du rattachement à la conception occidentale de la démocratie et de la participation aux Nations Unies, qui a procuré à l'Autriche une position assurément supérieure à celle qu'elle aurait, si elle n'était ni neutre ni membre des Nations Unies. » La politique autrichienne de neutralité est pourtant souvent caractérisée par une certaine réserve dans les questions litigieuses. Ce réalisme a pour conséquence que la position adoptée dans certaines questions « ne tient pas compte de l'Etat ou des Etats que la décision affecte positivement ou négativement... Cela ne doit pas nécessairement aboutir à ne pas prendre parti... mais cette politique ne concordera que par hasard avec les intérêts de l'un ou de l'autre bloc²⁾ ».

2. Suède

a. La politique suédoise de neutralité remonte au Congrès de Vienne de 1815³⁾. Pendant la première guerre mondiale, la Suède parvint à rester neutre. Elle participa ensuite activement aux travaux de la Société des Nations. Après l'occupation de l'Autriche, les cinq Etats scandinaves – Danemark, Finlande,

¹⁾ Cf. *Zemanek*, Das Problem der Beteiligung des immerwährend neutralen Oesterreich an Sanktionen der Vereinten Nationen besonders im Falle Rhodesiens, *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, vol. 28, 1968, page 28. Concernant l'attitude de la Suisse, voir première partie, chapitre III B 4 c.

²⁾ Cf. *Zemanek*, Das neutrale Oesterreich in den Vereinten Nationen, *Oesterreichische Zeitschrift für Aussenpolitik*, 1961, cahier 1, page 13.

³⁾ Cf. *Verosta*, Die dauernde Neutralität, 1967, pages 21 et suivantes.

Islande, Norvège et Suède – firent ensemble, le 27 mai 1938, une déclaration relative à leur droit commun de neutralité. Mais seule la Suède put maintenir sa neutralité pendant la seconde guerre mondiale. Encore fut-elle obligée, après l'occupation du Danemark et de la Norvège, de consentir à l'Allemagne d'importantes concessions. C'est ainsi que le gouvernement suédois autorisa le transit de matériel de guerre à travers la Suède et même, une fois, le passage de troupes allemandes de Norvège en Finlande. En outre, des trains de permissionnaires allemands furent acheminés de la Norvège occupée à travers le Sud de la Suède vers l'Allemagne. Lorsque la guerre de l'hiver 1939/1940 éclata entre la Finlande et l'Union soviétique, la Suède s'abstint de faire une déclaration de neutralité; elle pratiqua une politique de non-belligérance favorable à la Finlande¹⁾, semblable à celle que les Etats-Unis pratiquèrent envers la Grande-Bretagne en 1940 et 1941.

b. N'ayant pas pris part à la guerre contre l'Allemagne, la Suède ne fut pas invitée à la conférence de San Francisco et ne put être membre fondateur des Nations Unies. Elle fut admise par la première Assemblée générale le 31 octobre 1946 et n'a fait valoir à cette occasion aucune réserve de neutralité.

c. La Suède pratique une politique de neutralité permanente, sans y être tenue ni par des obligations internationales ni par la constitution ou la législation suédoises. Le Parlement suédois écarta aussi bien l'idée d'une loi spéciale sur la neutralité permanente que des garanties de la part des grandes Puissances en faveur de cette neutralité. Le gouvernement suédois déclara, à la satisfaction du Riksdag, qu'une loi n'apporterait rien d'essentiel, que la politique suédoise de neutralité est bien connue et que des garanties formelles des grandes Puissances ne pourraient guère augmenter la sécurité et l'indépendance de la Suède²⁾.

Si on la compare à la Suisse, on constate que la Suède prend plus souvent position à l'égard des problèmes politiques du jour; c'est ainsi qu'il lui arrive notamment de militer contre la politique sud-africaine de l'apartheid. Elle a décidé en outre de prohiber tout échange de marchandises avec la Rhodésie, en application de la résolution votée en 1965 contre ce pays par le Conseil de sécurité. Elle s'est même laissé élire dans le Conseil de sécurité pour 1957 et 1958. Elle participe très activement aussi aux opérations de maintien de la paix des Nations Unies. C'est ainsi qu'elle a envoyé des officiers au Cachemire, en Corée, au Liban, en Nouvelle-Guinée, en Palestine et au Yémen et des troupes dans le territoire de Gaza, au Congo et à Chypre. Elle a même institué un contingent permanent de force de paix pour coopérer aux actions des Nations Unies en faveur de la paix³⁾.

¹⁾ Voir première partie, chapitre II A 2.

²⁾ Cf. *Aström*, Die schwedische Neutralitätspolitik, dans «Europa», 1958; *Belfrage*, Die schwedische Neutralitätspolitik in einer Welt der Blockbildungen, Oesterreichische Zeitschrift für Aussenpolitik, vol. 1, 1960, pages 11 et suivantes.

³⁾ Cf. annexe VI.

Selon l'opinion exprimée par l'actuel ministre des affaires étrangères *Nilsson* dans une conférence donnée à Berne le 31 mars 1965, la Suède n'est toutefois nullement neutraliste, car elle se sent au contraire fermement attachée aux idées démocratiques de l'Occident.

Le ministre *Nilsson* exposa par ailleurs en 1965 que la participation à l'Organisation des Nations Unies implique en principe une limitation de la politique de neutralité, puisqu'un membre ne peut se dérober aux décisions impératives du Conseil de sécurité. Mais, par suite du désaccord entre les membres permanents du Conseil, on ne peut guère s'attendre à de telles décisions.

3. Laos

a. Le royaume du Laos était jusqu'en 1949 une partie intégrante du territoire colonial français d'Indochine. Son indépendance fut reconnue à la conférence de l'Indochine à Genève, en 1954. En 1955, il devint membre de l'Organisation des Nations Unies. La situation intérieure demeura instable après l'indépendance. Deux factions, l'une procommuniste, l'autre prooccidentale, se combattaient militairement, tandis que le gouvernement était formé par un groupe neutraliste. L'aide militaire étrangère aux deux factions rivales menaçait de provoquer une guerre civile interminable. Après plusieurs tentatives inutiles, une nouvelle conférence d'Indochine fut convoquée à Genève en été 1962 en vue de régler la situation. Les treize Etats qui y participèrent se mirent d'accord sur une neutralisation du royaume. Celui-ci déclara devant la conférence, le 9 juillet 1962, qu'il s'engageait à rester perpétuellement neutre et, notamment, qu'il ne contracterait aucune alliance militaire ou contraire au principe de neutralité, qu'il ne tolérerait pas l'installation de bases militaires étrangères sur sol laotien et ne solliciterait pas non plus la protection d'une alliance ou d'une coalition militaire. Les points essentiels de cette déclaration furent repris dans celle que les participants firent au terme de la conférence, le 21 juillet 1962: ceux-ci s'engageaient «à respecter la souveraineté, l'indépendance, la neutralité, l'unité et l'intégrité territoriale du royaume du Laos».

b. De même que l'Autriche, le Laos s'est engagé à fixer sa neutralité dans sa constitution. Mais le caractère obligatoire de sa neutralité en droit international subsiste indépendamment de cette mesure de législation interne, pour lui, depuis le moment de sa déclaration unilatérale et, pour les autres participants à la conférence de Genève de 1962, à partir de leur déclaration finale commune. En revanche, pour les autres Etats, la neutralité du Laos ne les engage que s'ils l'ont expressément reconnue. Une garantie de la neutralité laotienne n'a pas été donnée. Les obligations de neutralité se limitent principalement au domaine militaire. Comme le Laos était déjà membre des Nations Unies au moment de sa neutralisation, sa neutralité n'a joué aucun rôle lors de son admission.

c. La neutralité du Laos ne peut se comparer ni à celle de la Suisse et de l'Autriche ni à celle de la Suède. Le Laos s'est notamment engagé à pratiquer une politique étrangère fondée sur les cinq principes de la coexistence pacifique énoncés par les Etats neutralistes d'Asie et confirmés à la conférence des Etats afro-asiatiques de Bandoeng.

Chapitre III

LES RELATIONS DE LA SUISSE AVEC LES NATIONS UNIES

A. Les relations avec l'Organisation même

1. La question de l'adhésion

a. Le 12 avril 1945, avant même que fut réunie la conférence de San Francisco, la délégation du Conseil fédéral pour les affaires étrangères examina la question des rapports de la Suisse avec la future organisation mondiale. Lorsque la Charte de San Francisco fut acceptée, le Conseil fédéral convoqua, le 3 septembre 1945, une commission d'experts avec mandat d'examiner les possibilités d'adhésion. Enfin, les 14 et 15 novembre, une commission consultative, composée de représentants de la politique, de l'économie, de la diplomatie et de la science fut appelée à se prononcer sur les trois questions suivantes :

- La Suisse doit-elle adresser à l'Organisation des Nations Unies une demande d'admission sans conditions?
- Doit-elle au contraire s'abstenir d'adresser cette demande?
- La Suisse doit-elle ouvrir des pourparlers, en faisant savoir aux Nations Unies qu'elle est disposée à adhérer à la Charte, mais à la condition qu'elle puisse maintenir sa neutralité intégrale, ou au moins militaire? Convendrait-il, dans ce cas, d'attendre que la question de la neutralité internationale fût éclaircie avant d'ouvrir des pourparlers?

Plusieurs membres du comité d'experts firent, devant la commission consultative, des exposés sur les divers aspects de l'adhésion. La commission aboutit, après deux jours de délibérations, à la conclusion unanime «que la Suisse ne saurait rester à l'écart d'une organisation mondiale, qui, comme les Nations Unies, tend à instaurer un régime de paix durable, mais que la situation particulière résultant pour la Confédération de sa neutralité perpétuelle devrait être sauvegardée»¹⁾.

b. Les rapports présentés par les experts à la commission consultative contiennent nombre de considérations intéressantes :

aa. Un expert fit observer dans son exposé introductif que la nouvelle organisation mondiale est dotée de structures plus fortes que la Société des Nations dont elle se distingue par les attributions très étendues conférées au Conseil de sécurité. Mais, en même temps, les prescriptions relatives au vote dans ce même organe créent une inégalité fondamentale entre les grandes Puissances et les autres membres. D'une part, le Conseil de sécurité ne peut fonctionner qu'avec l'accord unanime de toutes les grandes Puissances, d'autre part, ces Puissances sont elles-mêmes soustraites à la discipline qu'elles peuvent

¹⁾ Rapport de gestion du Conseil fédéral (Département politique) 1945, page 110.

imposer aux autres. Tout en considérant que la neutralité de la Suisse est incompatible avec le système des Nations Unies, cet expert croit néanmoins qu'elle pourrait rendre service chaque fois qu'un conflit entre les grandes Puissances empêcherait le Conseil de sécurité d'agir.

bb. Analysant les avantages de la neutralité suisse pour d'autres pays, un second expert expose que cette neutralité ne fut vraiment reconnue que lorsque d'autres Etats, particulièrement les grandes Puissances, espéraient en tirer profit. Le crédit accordé à la politique suisse de neutralité influait fortement sur leurs considérations; on tenait davantage compte des intentions prêtées au gouvernement suisse que de ses déclarations officielles. C'est lorsque la Suisse a pu fixer elle-même les limites de sa neutralité qu'elle s'en est toujours le mieux trouvée. C'est pour cette raison – rappelle cet expert – que, «sachant apprécier sa propre neutralité, qui est originale et unique», elle ne s'est jamais associée à des groupements d'Etats neutres, que ce soit dans le cadre de la Société des Nations ou en dehors de celle-ci.

cc. Dans son étude sur la relation entre la Charte des Nations Unies et la neutralité – et celle de la Suisse en particulier – un troisième expert aboutit à la conclusion qu'une adhésion affecterait dans tous les cas notre neutralité. Il se réfère notamment à l'obligation qu'ont les Etats membres d'accepter et d'appliquer les décisions du Conseil de sécurité conformément à l'article 25 de la Charte, clause dont on pourrait même déduire, si on l'interprète extensivement, que le Conseil exerce un droit général de décision aux dépens des membres. De cet article s'infère en tout cas l'obligation des Etats membres d'exécuter les mesures coercitives non militaires décidées par le Conseil de sécurité en vertu de l'article 41 de la Charte. La même obligation existe d'ailleurs aussi à l'égard des mesures militaires indiquées à l'article 42, dont l'application, toutefois, est ajournée jusqu'à la conclusion des accords prévus à l'article 43. Comme, de l'avis de l'expert, la Charte ne se prononce pas d'une manière impérative sur le contenu de pareils accords, la Suisse pourrait en profiter pour obtenir par ce moyen la garantie de sa neutralité militaire.

dd. Dans son rapport sur les aspects militaires d'une adhésion, un expert militaire exprime au contraire l'opinion que le contenu des accords prévus à l'article 43 doit être positif et comporter par conséquent une assistance militaire réelle. Il en vient à conclure que la participation à des opérations militaires signifierait un abandon de notre neutralité et que, d'autre part, consentir au passage de troupes à travers notre territoire, équivaldrait à renoncer à notre indépendance. D'un autre côté, il discerne des dangers aussi dans une non-adhésion, vu le droit qu'ont les Nations Unies de faire en sorte que les Etats non membres adoptent une attitude déterminée (art. 2, chiffre 6, de la Charte).

ee. Le rapport d'un autre expert est plus explicite sur les suites d'une non-adhésion. Il constate que non seulement l'indépendance des Etats membres, mais aussi, sur différents points, celle des Etats non membres est limitée par la Charte, du fait surtout que les membres doivent, en cas de conflit avec leurs

obligations qu'ils ont en vertu d'autres accords, donner la priorité aux dispositions de la Charte (art. 103). Bien que, selon le droit international, les traités ne puissent pas imposer des obligations à des pays tiers, il importe cependant de prendre en considération le caractère particulier de la Charte qui tend à l'universalité. En face d'une organisation aussi importante que celle des Nations Unies, il serait difficile à un Etat isolé de faire valoir son point de vue. Cet expert entrevoit donc la solution dans une adhésion comportant le maintien de la neutralité, plutôt que dans une non-adhésion. Tout comme l'expert mentionné à l'alinéa cc, il recommande, conformément à l'article 43, la conclusion d'un accord par lequel le Conseil de sécurité renoncerait d'avance à une coopération militaire de la Suisse.

c. D'autres opinions encore se sont fait jour au cours des débats ultérieurs de la commission consultative. On nota que l'absence de relations avec la Russie soviétique – on n'y avait pas encore remédié – pouvait diminuer nos chances de voir reconnaître notre neutralité. Un autre membre de la commission consultative estima par contre qu'il n'était pas absolument nécessaire d'attendre que des relations fussent établies avec l'Union soviétique: il existe certaines constantes dans la politique russe, et celle-ci est depuis l'époque d'Alexandre I^{er} intéressée à la neutralité suisse. Au sujet des aspects militaires d'une éventuelle adhésion à l'organisation mondiale, un membre de la commission estima que l'obligation de mettre à la disposition du Conseil de sécurité, dans certaines circonstances, en vue de l'application des sanctions, des contingents qui serviraient à l'étranger, affecterait tout l'appareil militaire de la Suisse. On fit aussi remarquer qu'une adhésion aux Nations Unies aurait en tout cas pour conséquence de limiter la politique de neutralité pratiquée jusqu'à présent. Quelqu'un suggéra qu'on s'inspirât de l'exemple de la Suède. Un autre fit observer que l'adhésion marquerait une transition vers une politique de neutralité différentielle, comme cela avait été le cas au temps de la Société des Nations. Il rappela que la seule expérience faite à ce sujet l'avait été lors des sanctions votées contre l'Italie dans la guerre d'Ethiopie, et qu'elle n'avait pas été heureuse. Toutefois, on ne pouvait pas tirer de conclusions valables de ce précédent étant donné les conditions très particulières du cas. Pour terminer, le conseiller fédéral *Petitpierre* déclara:

«Je ne chercherai pas ici à faire une distinction entre les différents qualificatifs: intégrale, différentielle, économique, militaire... 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. Bien que le résultat des enquêtes et des délibérations fût dans l'ensemble favorable à une adhésion de la Suisse moyennant le maintien de son statut de neutralité, le Conseil fédéral ne présenta, en 1946, aucune demande d'admission ni n'engagea de pourparlers en vue de la reconnaissance de ce statut. Cette attitude fut probablement le fruit d'une étude plus minutieuse des actes de San Francisco et notamment des rapports sur les débats de la première commission, pourtant déjà connus des experts de 1945¹⁾. Ces rapports per-

¹⁾ Voir seconde partie B 1 a.

mettaient d'inférer une attitude plutôt négative des Nations Unies quant à la compatibilité du statut de neutralité avec la Charte. Le refus opposé par la délégation des Nations Unies, venue en avril à Berne pour y négocier un accord relatif au siège de l'organisation en Suisse, à l'insertion dans le texte de cet accord d'une allusion quelconque au statut de neutralité de la Suisse confirma cette déduction¹⁾. Enfin, le premier Secrétaire général de la nouvelle organisation déclara, dans un discours prononcé à l'occasion de sa visite en Suisse en été 1946, que «les concepts de l'organisation internationale et ceux de la neutralité se situent à des niveaux tout à fait différents; un contact entre eux est exclu».

Cette atmosphère très froide envers la neutralité incita, déjà le 2 avril 1946, le conseiller fédéral *Petitpierre*, chef du Département politique, à déclarer formellement au Conseil national, en réponse à une interpellation *Börlin*, qu'«elle (la Suisse) est convaincue – et cette conviction est renforcée par les expériences de la guerre qui vient de finir – qu'en maintenant sa neutralité, elle rendra un service plus grand qu'en prêtant son concours à des sanctions exercées contre d'autres pays»²⁾. Comme la Suisse ne pourrait renoncer à sa neutralité sans se causer à elle-même un préjudice insupportable, il ne saurait être question d'adhérer à l'organisation mondiale sans que sa neutralité soit expressément reconnue.

Le 10 août 1946, la Suède demanda son admission sans faire de réserve quant à sa neutralité. Ni au Conseil de sécurité ni à l'Assemblée générale on ne souleva d'objections contre l'admission de ce pays demeuré neutre pendant les deux guerres mondiales. Le Conseil fédéral jugea opportun dans ces circonstances de ne laisser germer aucun doute sur la position de la Suisse qui, dans une lettre adressée le 19 octobre 1946 par le chef du Département politique au président de l'Assemblée générale des Nations Unies, fut clairement définie dans les termes suivants :

«Rien n'empêcherait donc en principe la Confédération d'adhérer aux Nations Unies, si le maintien de son statut international lui était assuré au sein de la nouvelle Organisation. Ce statut international est celui de la neutralité perpétuelle. ... La position actuelle de la Confédération à l'égard des Nations Unies se présente ainsi :

Si l'on admet qu'il y a une incompatibilité absolue entre le statut international de la Suisse, auquel celle-ci entend demeurer fidèle, et la qualité de membre des Nations Unies, la Suisse ne peut pas adhérer à celles-ci, mais elle est prête à participer à toutes les activités internationales qui pourraient s'exercer, en dehors du plan strictement politique et militaire, sous l'égide des Nations Unies. Bien plus, vous savez que la Suisse est prête à faciliter l'activité des Nations Unies sur son territoire, dans la mesure où elles jugeront opportun d'utiliser pour y tenir des réunions et pour y installer des services, les bâtiments qu'elles ont repris à Genève de la Société des Nations.»

¹⁾ Voir première partie, chapitre III A 2 b.

²⁾ Bulletin sténographique du Conseil national 1946, page 157.

Dans son rapport de gestion de 1946, le Conseil fédéral résuma ainsi l'attitude qu'il entendait adopter vis-à-vis des Nations Unies :

1. Suivre attentivement le travail qui se fait aux Nations Unies ;
2. Demander l'accèsion de la Suisse à la cour internationale de justice et aux organismes techniques ;
3. Faciliter aux Nations Unies leur installation sur le sol de la Suisse ¹⁾.

Ces directives devaient, pendant bien des années, définir les rapports de notre pays avec l'organisation mondiale.

e. Par la suite, la position de la Suisse envers une adhésion éventuelle aux Nations Unies n'a pendant longtemps plus été commentée officiellement. Une première allusion y fut faite lorsque le conseiller fédéral *Petitpierre* répondit à une interpellation *Bretscher* sur la situation internationale. Se référant au traité d'Etat conclu avec l'Autriche et à la prochaine entrée de ce pays dans l'organisation mondiale malgré son engagement de neutralité perpétuelle, il déclara le 29 septembre 1955 au Conseil national qu'on pouvait sans aucun doute observer une revalorisation du concept de la neutralité. On ne devrait pas toutefois surestimer les comparaisons avec le cas de l'Autriche, attendu que chaque pays, en pratiquant sa politique de neutralité, doit tenir compte de ses propres données ²⁾.

A partir de 1956 les déclarations sur les rapports de la Suisse avec les Nations Unies se multiplient. Nous les évoquons ici brièvement :

aa. Le 12 décembre 1956, lors du débat sur la participation aux frais de transport aérien des contingents des Nations Unies pendant le conflit de Suez ³⁾, le conseiller fédéral *Petitpierre* déclara au Conseil national :

« Mais si la Suisse devenait membre des Nations Unies . . . ce serait une illusion de croire qu'elle pourrait exercer une influence déterminante sur leurs décisions. En revanche, elle ne pourrait plus être disponible pour des tâches qui sont confiées par les Nations Unies elles-mêmes à des pays qui ne sont engagés directement dans aucune des questions politiques qu'elles doivent chercher à résoudre. . . Le Conseil fédéral ne pense pas que le moment soit venu pour notre pays d'engager des négociations en vue de son adhésion aux Nations Unies ⁴⁾. »

bb. Le rapport de gestion du Conseil fédéral pour 1960 porte de son côté :

« Le Conseil fédéral a été sollicité de diverses manières et, notamment, par une question écrite du conseiller national *Georges Borel* au cours de la session d'été des chambres fédérales, de faire connaître son avis sur l'opportunité pour la Suisse de demander son admission au sein de l'Organisation des Nations Unies. Il s'est livré à un nouvel examen approfondi de la question et est arrivé à la conclusion qu'une telle démarche serait inopportune à l'heure actuelle et, au surplus, ne contribuerait pas à renforcer notre position internationale ⁵⁾. »

¹⁾ Rapport de gestion du Conseil fédéral (Département politique) 1946, page 35.

²⁾ Bulletin sténographique du Conseil national 1955, page 410, voir aussi page 412.

³⁾ Voir première partie, chapitre III B 1 b.

⁴⁾ Bulletin sténographique du Conseil national 1956, page 759.

⁵⁾ Rapport de gestion du Conseil fédéral (Département politique) 1960, page 27.

cc. Lors des débats du Conseil des Etats sur la participation de la Suisse à un emprunt des Nations Unies, le conseiller fédéral *Wahlen*, chef du Département politique, déclara le 19 septembre 1962:

«Nous soulignons ainsi que l'attitude de la Suisse à l'égard des Nations Unies reste inchangée. Le Conseil fédéral continue à penser que la Suisse peut rendre des services plus grands en n'étant pas membre de l'organisation, plutôt qu'en y adhérant¹⁾.»

dd. Le rapport de gestion du Conseil fédéral pour 1964 s'exprime dans les termes suivants:

«Nous continuons à penser que les conditions juridiques et politiques d'une adhésion de la Suisse à l'Organisation des Nations Unies ne sont pas remplies. L'appartenance de la Suisse à l'organisation mondiale non seulement rendrait plus difficile la conduite d'une politique de neutralité sans équivoque, mais diminuerait éventuellement les possibilités de notre pays d'offrir ses bons offices²⁾.»

ee. Répondant aux interpellations *Furgler* et *Hubacher* sur la politique étrangère de la Suisse, le conseiller fédéral *Wahlen* déclara le 7 octobre 1965 au Conseil national:

«Il convient de faire observer que notre pays n'a subi jusqu'à présent aucun préjudice du fait qu'il n'est pas membre des Nations Unies. Comme par le passé, notre adhésion ne pourrait avoir lieu que si notre neutralité était expressément reconnue. Mais, pour l'instant, nous ne devons pas y compter³⁾.»

ff. On trouve également dans le rapport de gestion du Conseil fédéral pour 1965 le passage suivant:

«Après avoir examiné une fois de plus les avantages et les inconvénients d'une adhésion de la Suisse aux Nations Unies, le Conseil fédéral est arrivé à la conclusion qu'une telle adhésion comme par le passé n'était pas indiquée à l'heure actuelle, non seulement de notre point de vue, mais également, à certains égards, du point de vue des Nations Unies. Le Conseil fédéral estime néanmoins de son devoir de continuer à suivre cette question de près⁴⁾.»

Ce passage suscita au Conseil national un débat, au cours duquel, le 16 juin 1966, le conseiller fédéral *Spühler*, chef du Département politique, eut l'occasion de s'exprimer longuement sur l'évolution des Nations Unies durant leurs vingt ans d'existence, ainsi que sur la possibilité pour la Suisse d'y adhérer tout en maintenant sa neutralité.

2. L'Office des Nations Unies à Genève ⁵⁾

a. Le grand rôle qu'ont joué les Etats-Unis dans la création des Nations Unies a favorisé dès le début le projet de fixer sur leur sol le siège de l'organisation. Certes, on exprima de divers côtés des doutes sur l'opportunité de l'installer sur le territoire d'un des membres permanents du Conseil de sécurité.

¹⁾ Bulletin sténographique du Conseil des Etats 1962, page 245.

²⁾ Rapport de gestion du Conseil fédéral (Département politique) 1964, page 26.

³⁾ Bulletin sténographique du Conseil national 1965, page 556.

⁴⁾ Rapport de gestion du Conseil fédéral (Département politique) 1965, page 24.

⁵⁾ Voir aussi le message du Conseil fédéral du 28 juillet 1955, FF 1955 II 389.

Les avantages d'un siège en Europe, où se situaient à l'époque les plus graves problèmes, furent également mis en avant. Néanmoins, la première assemblée générale décida finalement, le 14 février 1946, d'établir le siège à New York, ne fût-ce que pour intéresser dès le début l'opinion publique américaine aux activités des Nations Unies.

La création des Nations Unies impliquant la dissolution de la Société des Nations, celle-ci fit surgir à son tour la question de la future utilisation des bâtiments considérables dont elle disposait à Genève et surtout du Palais des Nations. Dans le cadre des mesures envisagées pour la reprise par l'ONU de certains droits et obligations de la Société des Nations, l'Assemblée générale décida, le 12 février 1946, d'envoyer en Suisse une délégation qui engagerait simultanément avec la Société des Nations et avec les autorités fédérales des pourparlers au sujet de la cession des bâtiments. Cette délégation arriva à Berne le 4 avril pour s'enquérir du statut que la Suisse était disposée à accorder aux Nations Unies sur son territoire. Après un accord de principe avec les représentants du Conseil fédéral, elle alla négocier à Genève avec les représentants de la Société des Nations. Un accord sur le transfert des bâtiments fut ainsi conclu et entériné par la dernière assemblée de la Société des Nations, le 18 avril 1946. En considération des liens anciens qui existaient entre la Suisse et la Société des Nations, on s'efforça, dans l'intérêt général de la Confédération, comme aussi dans celui, plus particulier, du canton de Genève, de faciliter l'arrivée de la nouvelle organisation. La délégation de l'ONU désirant que la question du siège fût rapidement résolue, un « arrangement provisoire sur les privilèges et immunités de l'Organisation des Nations Unies » fut conclu à Berne le 19 avril. Il fut signé le 11 juin par le chef du Département politique et le 1^{er} juillet par le Secrétaire général des Nations Unies, et put ainsi produire ses effets. L'Assemblée générale des Nations Unies le ratifia le 14 décembre 1946.

b. L'arrangement du 19 avril 1946 avait été conçu comme une solution transitoire à court terme. La délégation suisse crut donc pouvoir céder aux instances des représentants des Nations Unies et renoncer à l'insertion dans le texte d'une réserve expresse concernant la sécurité et la neutralité de la Suisse. La délégation de l'ONU avait expliqué qu'elle préférerait éviter toute allusion à la neutralité qui eût pu provoquer à l'Assemblée générale des discussions dont l'issue ne pouvait être prévue. Elle accepta toutefois d'insérer dans le procès-verbal des négociations une déclaration qui dispose entre autres :

« 1. Il est évident que la Suisse, en vertu du droit international général, n'encourt pas de responsabilité internationale du fait des activités que le présent Arrangement tend à faciliter. »

2. Les autorités suisses voudraient se réserver lors de la conclusion éventuelle de nouveaux accords de reprendre l'examen des problèmes pouvant concerner la sauvegarde des intérêts de la Suisse. »

Lors d'une visite qu'il fit en Suisse en été de la même année, le Secrétaire général des Nations Unies eut un échange de vues avec le chef du Département politique au sujet du statut des Nations Unies en Suisse. Le résultat de ces entre-

tiens fut que la Suisse consentit à accorder aux Nations Unies toutes les facilités qu'elle octroierait éventuellement à l'avenir à une autre organisation, et à compléter l'arrangement provisoire du 19 avril 1946 par un échange de lettres. Dans une première lettre, le conseiller fédéral *Petitpierre* précisa les deux points suivants particulièrement importants pour la Suisse:

« ...

4. Il est entendu que la Confédération suisse n'encourt aucune responsabilité du fait des activités en Suisse de l'Organisation des Nations Unies, de ses organes, de ses fonctionnaires et de toute personne agissant pour son compte ou en son nom.

5. Il est entendu en outre que des opérations militaires en cas de conflit entre Etats membres des Nations Unies ou en entre les Nations Unies et un Etat tiers ne seront en aucun cas dirigées du territoire suisse.

... »

Au point 3 le chef du Département politique confirmait que les clauses de cet arrangement s'appliquaient sans distinction à tous les services et à toutes les conférences que les Nations Unies désiraient installer ou convoquer en Suisse.

Dans une autre lettre, le chef du Département politique accordait aux Nations Unies l'usage de l'émetteur « Radio Nations », qui avait été jusqu'alors à la disposition de la Société des Nations. Les deux lettres sont datées du 22 octobre 1946. De son côté, le Secrétaire général des Nations Unies déclarait, dans sa réponse du 4 novembre, qu'il soumettrait les lettres du gouvernement suisse à l'approbation de l'Assemblée générale. Celles-ci furent en effet approuvées par l'assemblée le 14 décembre 1946, en même temps que l'arrangement provisoire.

c. L'arrangement provisoire ne fut jamais remplacé par un accord. Par un message du 28 juillet 1955, le Conseil fédéral le soumit aux Chambres fédérales, qui l'approuvèrent le 29 septembre 1955¹⁾. Un échange de lettres des 5 et 11 avril 1963 modifia l'article V relatif au statut des fonctionnaires des Nations Unies²⁾. Le terme « arrangement provisoire » fut à cette occasion remplacé dans le titre par celui d'« accord ».

Le contenu de l'accord du 19 avril 1946 correspond dans une large mesure à celui du 11 mars de la même année, fixant le statut de l'Organisation internationale du travail. Sa conception est en harmonie avec l'accord sur les privilèges et immunités des Nations Unies, ratifié par l'Assemblée générale de l'ONU le 13 février 1946. Il reconnaît la personnalité de droit international des Nations Unies et leur capacité juridique en Suisse; il règle la question de l'inviolabilité des bâtiments et des archives, ainsi que celle de l'exonération fiscale des avoirs de l'organisation, et détermine les facilités de communications qui leur sont accordées. Les représentants des Etats membres qui séjournent à Genève, soit à titre permanent, soit pour y participer à une conférence, bénéficient des privilèges et immunités correspondant à leur rang. Ces privilèges sont également accordés aux fonctionnaires de l'organisation en poste à Genève, ainsi qu'aux experts chargés de missions provisoires. Enfin, les laissez-passer émis par les Nations Unies sont reconnus comme des documents d'identité valables.

¹⁾ FF 1955 II 389 et RO 1956 1141.

²⁾ RO 1963 402.

d. L'hospitalité que la Suisse accorde aux Nations Unies à Genève est l'expression de sa politique traditionnelle de soutien de la collaboration internationale. Notre pays offre d'importants avantages aux organisations comme aux délégués. Outre sa situation géographique favorable et ses excellentes communications avec toutes les parties du monde, il leur assure – grâce à sa neutralité et à la stabilité de ses institutions – les agréments d'un climat politique paisible et d'un esprit ouvert sur le monde. On parle d'autre part à Genève une des langues de travail des Nations Unies. Les représentants officiels de tous les États ont la certitude de pouvoir entrer sans difficulté sur notre territoire et y accomplir leur mission à l'abri des tensions internationales. La présence à Genève de nombreux journalistes très avertis des affaires internationales, constitue également un avantage très appréciable.

De nombreuses organisations intergouvernementales et non gouvernementales ont leur siège en Suisse. Quelques-unes se sont fixées à Bâle (Banque des règlements internationaux) et à Berne (Union postale universelle, Office central des transports internationaux par chemins de fer). Mais la plupart des organisations internationales donnent la préférence à Genève. Le rôle international de cette ville repose sur une très ancienne tradition, que les fondations successives du Comité international de la Croix-Rouge, au siècle dernier, et de la Société des Nations, dissoute depuis, ont considérablement renforcée. Actuellement, Genève héberge plus de 150 organisations de tout genre, dont plus d'une douzaine sont intergouvernementales. On compte parmi les plus importantes les organes et les institutions spécialisées des Nations Unies, tels que la Commission économique pour l'Europe (CEE), l'Organe international de contrôle des stupéfiants, le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, la Conférence pour le commerce et le développement (CNUCED), l'Organisation internationale du travail (OIT), l'Organisation mondiale de la santé (OMS), l'Union internationale des télécommunications (UIT), l'Organisation météorologique mondiale (OMM), le Bureau international d'éducation (BIE), rattaché récemment à l'UNESCO et l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT). Parmi les organisations qui ne sont pas liées à l'ONU, citons l'Association européenne de libre-échange (AELE), l'Organisation européenne pour la recherche nucléaire (CERN), les Bureaux internationaux réunis pour la propriété intellectuelle (BIRPI), le Comité intergouvernemental pour les migrations européennes (CIME) et, comme exemple des quelque 150 organisations non gouvernementales, la Ligue des sociétés de la Croix-Rouge et le Conseil œcuménique des Eglises.

e. Plus de 80 gouvernements et organisations intergouvernementales ont à Genève une représentation permanente, soit auprès de l'Office des Nations Unies, soit auprès d'autres organisations, telle que l'Association européenne de libre-échange ou le GATT. Les vastes installations dont dispose Genève pour les assemblées générales des organisations qui y sont établies font de cette ville un centre de prédilection pour les conférences. C'est ainsi que se réunirent à Genève la conférence sur l'Indochine, de 1954, la conférence au sommet des

grandes Puissances, de 1955, et celle pour le règlement du statut international du Laos, de 1962 ¹⁾.

Au cours des dernières années, on a pu constater du côté des Nations Unies une tendance accrue à convoquer des conférences à Genève. Le nombre de celles qui furent tenues au Palais des Nations s'est élevé graduellement de 1877 en 1952, à 4119 en 1967, tandis que le nombre des délégués et experts participants augmentait dans le même laps de temps de 7000 à 22 500.

f. Le centre de gravité des Nations Unies reste toutefois New York; l'Office de Genève vient au second rang, mais avec la plus forte concentration d'institutions spécialisées et d'organes de l'Assemblée générale. Il existe entre les deux sièges une certaine répartition des tâches, les questions politiques étant traitées à New York et les questions économiques et sociales en général à Genève. Maintenant déjà une partie des conférences périodiques ont lieu régulièrement à Genève (notamment la session d'été du Conseil économique et social (ECOSOC) et du conseil d'administration du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), ainsi que les sessions de la Commission des droits de l'homme etc.). Pour la même raison, la Suisse s'est efforcée d'obtenir que le siège de la CNUCED fût établi à Genève, où se trouvent déjà des institutions apparentées, telles que le GATT et la Commission économique pour l'Europe des Nations Unies, et où le Conseil économique et social tient ses sessions d'été. Une concentration aussi forte que possible d'organisations parallèles présente l'avantage de dispenser les Etats membres d'entretenir en plusieurs villes des délégations permanentes dotées de spécialistes, ce qui leur épargne – surtout aux pays en voie de développement – de sérieux problèmes financiers et de personnel.

g. L'Office des Nations Unies à Genève est en outre le seul, avec celui de New York, où les Nations Unies peuvent émettre des timbres-poste pour leur compte dans la monnaie du pays.

h. Tant la Confédération que le canton de Genève ont toujours été conscients de la signification éminente de Genève en tant que siège des Nations Unies et d'autres organisations internationales importantes.

Genève qui, comme carrefour international, joue pour la Confédération un rôle important dans notre politique étrangère, a dû faire face, au cours des dernières années, par suite de l'extension de la coopération internationale, à des problèmes de croissance d'ordre financier, psychologique et politique. Il s'agissait surtout du manque à gagner fiscal dû à l'exonération des fonctionnaires internationaux et des charges publiques plus lourdes liées à la présence des organisations internationales. Les problèmes d'infrastructure et les charges fiscales qui en résultent ne sont que partiellement compensés par les avantages que Genève retire de la présence du siège des Nations Unies et des autres organisations. Un certain malaise devant le nombre croissant des étrangers en général et des fonctionnaires internationaux en particulier, devint per-

¹⁾ Voir première partie, chapitre II C 3.

ceptible. Le mécontentement et les critiques de la population menacèrent de troubler les bons rapports que Genève avait entretenus jusqu'alors avec les organisations internationales.

On arrêta diverses mesures pour restaurer le climat de Genève et lui permettre d'exercer sa fonction traditionnelle de ville internationale.

L'arrêté fédéral du 11 décembre 1964 créa, de concert avec les autorités genevoises, la «Fondation des immeubles pour les organisations internationales» (FIPOI). La FIPOI se propose de mettre des immeubles à la disposition des organisations intergouvernementales, sans but lucratif, et de faciliter l'aménagement et la construction de bâtiments administratifs ou de conférences. Le capital de fondation de la FIPOI, de 100 000 francs, fut fourni à parts égales par le canton de Genève et par la Confédération. Les moyens nécessaires à la fondation pour qu'elle puisse s'acquitter de sa tâche lui sont fournis sous forme de prêts. La Confédération met à disposition les moyens financiers que la FIPOI accorde aux organisations par des crédits remboursables et portant intérêt.

Avant la fondation de la FIPOI, la Confédération avait déjà accordé aux organisations internationales à Genève des prêts s'élevant à quelque 60 millions de francs et des contributions à fonds perdu d'environ 10 millions. C'est ainsi que des prêts sans intérêt de 2 millions, puis de 4 250 000 francs furent alloués en 1957 et 1964 pour moderniser le Palais des Nations. Genève, de son côté, a consenti pour 47 millions de prêts, ainsi que des contributions et d'autres prestations atteignant 13 millions. Cette somme comprend notamment des prêts sans intérêt de 6 250 000 francs au total pour l'aménagement du Palais des Nations. Les dépenses de Genève pour les grandes conférences internationales ne sont pas comprises dans ces chiffres; elles s'élèvent, seulement pour la période de 1950 à 1963, à quelque deux millions de francs.

Depuis sa fondation en 1964, la FIPOI a reçu, pour le financement de ses propres projets de construction ou de ceux des organisations internationales, des prêts de la Confédération s'élevant à 265 millions de francs.

Les prêts de construction qui doivent être remboursés sont accordés aux organisations internationales au taux d'intérêt très avantageux de 3 pour cent.

Les prestations de Genève consistent à octroyer les terrains nécessaires sous forme de droits de superficie et à assumer les frais des travaux d'infrastructure qu'exige la croissance des organisations.

Les plus importants de tous les projets de construction est l'agrandissement du Palais des Nations, commencé en avril 1968, auquel contribuent la FIPOI par un prêt de 61 millions, et la Confédération et le canton de Genève par des montants à fonds perdu de 4 millions de francs.

L'Assemblée générale a approuvé le 21 décembre 1968 ce projet, dont le devis s'élève à 94 600 000 francs. Lorsque les travaux, qui comprennent

l'aménagement de quatre grandes salles de conférence et d'environ 700 nouveaux bureaux, seront terminés et que simultanément s'ouvrira le grand centre international de conférences et de presse (CIC, «Centre international de conférences») construit sous les auspices de la FIPOI, Genève sera en mesure de faire face à toutes les exigences modernes de la collaboration internationale et même, éventuellement, d'accueillir une assemblée générale des Nations Unies.

Les constructions de l'ONU et de la FIPOI sont complétées par l'agrandissement ou la reconstruction des bâtiments des institutions spécialisées des Nations Unies. Ces travaux, en cours actuellement, sont également financés par des prêts de la FIPOI, qui atteignent 108 millions pour l'OIT, 20 millions pour l'UIT, 6 500 000 pour l'OMM, 19 500 000 pour l'UPU et 624 000 pour le GATT.

Que la Suisse adhère ou non à l'Organisation des Nations Unies, Genève pourra ainsi maintenir son renom et son rang éminent de centre international.

i. Outre la fondation de la FIPOI, qui a considérablement allégé les charges de Genève, la Confédération a accredité en 1966 une délégation permanente auprès des Nations Unies et des autres organisations internationales à Genève¹⁾. La présence de la Confédération à Genève est ainsi renforcée et apporte aux autorités genevoises un sensible allègement.

j. Enfin, en 1966, le Département politique a élaboré une étude sociologique sur les rapports entre Genève et les organisations internationales, qui a éclairé l'opinion et contribué à améliorer le climat psychologique.

k. En vue d'une répartition plus équitable des charges financières entre Genève et la Confédération, des délégations du Conseil fédéral et du Conseil d'Etat de Genève ont conclu, à la fin de 1968, un accord de principe selon lequel des subsides fédéraux appropriés seront accordés à Genève pendant un certain laps de temps. Un message à ce sujet sera adressé aux Chambres dans le courant de cette année.

La Confédération se montre ainsi, une fois encore, disposée à renforcer par tous les moyens la position de Genève en tant que siège de l'ONU et d'autres organisations internationales et à promouvoir et faciliter la collaboration internationale.

l. Genève n'est pas demeurée le seul centre de coopération internationale en Europe. D'autres villes hors d'Europe également aspirent à jouer un rôle en tant que lieu de conférences et siège d'organisations internationales. Toutefois, Genève présente cet avantage que les conférences dans le cadre des Nations Unies n'ont pas à y être invitées, puisqu'elles ont lieu dans des locaux appartenant aux Nations Unies. Lorsque les gouvernements d'autres Etats lancent une invitation à une conférence, ils doivent, en vertu d'une résolution de l'Assemblée générale, s'engager à couvrir les frais supplémentaires encourus par rapport à ce que cette manifestation aurait coûté à Genève. Si l'Office

¹⁾ Voir première partie, chapitre III A 3 c.

des Nations Unies à Genève ne pouvait accueillir une conférence, il serait concevable à l'avenir que la Confédération invite celle-ci, en assumant les frais de la réunion, à siéger dans le centre que la FIPOI construit actuellement et qui sera géré commercialement.

Ainsi que nous l'avons mentionné ¹⁾, les Nations Unies ont reçu l'assurance, en 1946, que l'accord relatif à leurs privilèges et immunités s'appliquait à tous les services et à toutes les conférences qu'elles désireraient installer ou convoquer en Suisse. Cette disposition, interprétée comme un accord de principe donné par la Confédération à d'autres organisations et conférences désireuses d'avoir en Suisse leur siège ou d'y organiser leurs assises, a été pendant longtemps considérée comme faisant obstacle à une propagande active en vue d'attirer dans notre pays des organisations, conférences ou congrès. En présence des initiatives toujours plus fréquentes d'autres Etats qui cherchent à inviter chez eux des organisations et des conférences, les délégations suisses devraient à l'avenir pouvoir s'employer activement à faire ressortir les avantages de la ville de Genève et présenter sa candidature. Faute de quoi, cette ville risque d'être dépassée. Il faudrait instituer une procédure spéciale qui permette d'annoncer la candidature de Genève dans le plus bref délai, surtout lorsque celle-ci favoriserait la répartition des tâches, souhaitée par le Conseil fédéral, entre les sièges de l'ONU à New York et à Genève en concentrant de plus en plus à Genève les organes des Nations Unies compétents dans les secteurs économique et social. Cette propagande active en faveur de la candidature de Genève ne serait faite que lorsqu'une organisation serait en quête d'un siège. Il n'est aucunement question d'attirer à Genève des organisations déjà solidement installées ailleurs.

3. La représentation de la Suisse auprès des Nations Unies

a. Contrairement à la conférence de la Paix de 1919 à Paris, la conférence de San Francisco n'offrit aux Etats qui étaient restés neutres pendant la seconde guerre mondiale aucune possibilité de s'exprimer au sujet des projets de Charte des Nations Unies. C'est là aussi une des raisons pour lesquelles, à la différence du Portugal et de la Suède, la Suisse s'abstint d'envoyer un observateur officiel à la conférence ²⁾. En revanche, le Conseil fédéral chargea le professeur Rappard de suivre sur place (de juin 1945 à mars 1946) les travaux de la commission préparatoire qui avait été instituée pour la période transitoire jusqu'à la mise en place définitive des organes, ainsi que ceux de son comité exécutif ³⁾. Les travaux de la première session de la première Assemblée générale, à Londres, furent suivis par notre Légation dans cette ville, tandis que, à la seconde session de l'Assemblée à Flushing Meadows, le Conseil fédéral, répondant au vœu exprimé par le Secrétaire général des Nations Unies, envoya une délégation

¹⁾ Cf. première partie, chapitre III A 2 b.

²⁾ Cf. Bulletin sténographique du Conseil national, 1945, pages 254, 256 et suivantes.

³⁾ Cf. Bulletin sténographique du Conseil national 1946, page 155.

d'observateurs composée du ministre de Suisse à Washington et des chefs de la division des affaires politiques et de la division des organisations internationales du Département politique ¹⁾. Des missions d'observateurs furent également envoyées à la deuxième Assemblée générale et à la première session de la troisième ²⁾.

b. En été 1946, le Conseil fédéral créa, auprès du Consulat général de Suisse à New York, un bureau de liaison avec les Nations Unies. Il ne comptait au début que deux fonctionnaires, chargés essentiellement de procurer le matériel de documentation sur les activités des Nations Unies ³⁾. Le 5 novembre 1948, le Conseil fédéral décida de transformer ce bureau de liaison en mission autonome, ayant à sa tête un observateur permanent de la Suisse accrédité auprès du Secrétariat général. Il nomma à ce poste le conseiller de légation Wagnière ⁴⁾. On put donc se dispenser désormais d'envoyer des missions spéciales aux sessions de l'Assemblée générale.

Ni l'observateur permanent ni sa mission n'ont de statut clairement défini ⁵⁾. La Charte elle-même ne connaît que les représentants permanents des Etats membres (article 105, chiffre 2). Mais, dans la pratique, les contacts avec le siège des Nations Unies sont les mêmes pour les observateurs que pour les représentants permanents. On accorde également à l'observateur des facilités pour assister aux débats publics des organes de l'ONU. Des controverses intermittentes au sujet du principe même de l'admission d'observateurs d'Etats non membres compliquent pourtant sa position: bien qu'elles ne concernent pas la Suisse, mais les Etats divisés comme l'Allemagne, la Corée et le Vietnam, elles se répercutent néanmoins sur le statut de notre représentant. La situation juridique de l'observateur et de sa mission à l'égard des Etats-Unis d'Amérique, où se trouve le siège des Nations Unies, n'est pas non plus clairement définie. Grâce à la complaisance des autorités américaines, l'observateur figure sur la liste des membres de l'Ambassade de Suisse à Washington, ce qui le met au bénéfice des privilèges et immunités diplomatiques, tandis que ses collaborateurs sont assimilés aux fonctionnaires du Consulat général à New York.

¹⁾ Rapport de gestion du Conseil fédéral (Département politique) 1946, page 35.

²⁾ Rapport de gestion du Conseil fédéral (Département politique) 1947, page 36, et 1948, pages 33 et 34.

³⁾ Rapport de gestion du Conseil fédéral (Département politique) 1946, page 35.

⁴⁾ Rapport de gestion du Conseil fédéral (Département politique) 1948, pages 33 et 34. Les observateurs furent ensuite les ministres *Lindt* (1953-1956), *Soldati* (1956-1957) et *Schnyder* (1957-1961), ainsi que les ambassadeurs *Thalmann* (1961-1966) et *Turretini* (depuis 1966).

⁵⁾ Voir le point de vue du Secrétariat général de l'ONU dans le document ST/LEG/8 du 22 août 1962, page 236. Cf. aussi document A/CN. 4/L. 118 du 8 mars 1967, pages 98 et suivantes. Voir également la proposition de règlement soumise récemment par M. *El-Erian* à la Commission de droit international: Troisième rapport sur les relations entre les Etats et les organisations intergouvernementales, document A/CN. 4. 203/add. 5 du 31 juillet 1968, pages 14 et suivantes.

La mission de l'observateur consistait dès le début à renseigner le Conseil fédéral sur les activités des Nations Unies et de leurs organes, et à transmettre toutes les communications que ces derniers adressaient à la Suisse. L'observateur représente en outre la Suisse auprès de tous les organes et institutions spécialisées ayant leur siège à New York et dont la Suisse est membre, ainsi qu'aux sessions que d'autres organes et organismes, dont la Suisse est membre, tiennent à New York. Enfin, l'observateur transmet les réponses et informations demandées à la Suisse par les Nations Unies et sert d'organe de liaison avec le Secrétaire général dans les cas où la Suisse prend part d'une manière ou d'une autre aux activités de l'ONU. En vue de l'exécution de ces tâches, l'observateur dispose actuellement de quatre collaborateurs diplomatiques et de quatre employés de chancellerie. Pendant les sessions de l'Assemblée générale, la mission est renforcée en outre par d'autres fonctionnaires diplomatiques. L'observateur n'est pas qu'un simple spectateur. Il a accès à l'Assemblée générale, au Conseil de sécurité et à toutes les séances publiques des commissions. Il reçoit l'énorme documentation de l'ONU. Il est traité comme le représentant d'un Etat que l'on considère, bien qu'il se tienne à l'écart des rouages politiques des Nations Unies, comme très proche de l'organisation. Le contact permanent avec les représentants responsables de presque tous les Etats permet à l'observateur de recueillir de précieuses informations, de faire comprendre le point de vue de la Suisse et de donner des renseignements sur elle.

c. L'importance croissante du siège des Nations Unies à Genève a incité le Conseil fédéral à créer, par arrêté du 28 décembre 1965, le poste d'observateur permanent auprès de l'Office de l'ONU à Genève²⁾. Ce dernier accomplit en cette qualité des tâches semblables à celles qui incombent à l'observateur auprès du siège principal de l'organisation mondiale à New York. En outre, il représente la Suisse auprès des organes et institutions spécialisées des Nations Unies qui ont leur siège à Genève et dont la Suisse fait partie, ainsi qu'auprès des organisations intergouvernementales qui, sans appartenir à l'ONU, ont aussi leur siège à Genève. Comme représentant de l'Etat où résident toutes ces organisations, il est chargé également de veiller à l'application des accords de siège. L'observateur dispose actuellement d'un collaborateur diplomatique et de trois employés de chancellerie. Ni lui ni ses collaborateurs ne sont au bénéfice d'un statut spécial.

La présence du Secrétaire général à Genève peut être l'occasion de rencontres avec le chef du Département politique, ce qui, pour des raisons de protocole, facilite les conversations avec un Etat qui, comme la Suisse, n'est pas membre de l'organisation. Une telle possibilité ne s'offrirait évidemment pas aussi régulièrement si Genève n'était pas le second siège des Nations Unies.

²⁾ Cf. Rapport de gestion du Conseil fédéral (Département politique) 1965, page 25. De 1966 à 1968 l'observateur était l'ambassadeur *R. Keller*; depuis le 29 février 1968, c'est l'ambassadeur *Humbert*.

4. Suisses au service des Nations Unies

a. Plusieurs citoyens suisses ont occupé des postes importants dans l'Organisation des Nations Unies, bien que la Suisse n'en soit pas membre. Deux revêtirent successivement la charge de haut-commissaire des Nations Unies pour les réfugiés: A. Lindt, de 1957 à 1960, et F. Schnyder, de 1961 à 1965. Trois furent chargés par le Secrétaire général de missions spéciales: V. Umbricht au Congo et E. Zellweger au Laos, en 1960, E. Thalmann à Jérusalem en 1967. Deux Suisses furent les représentants résidents du programme des Nations Unies pour le développement (PNUD): F. Real en Syrie de 1963 à 1965, H. Monfrini au Gabon et dans la République Centrafricaine de 1964 à 1966. En octobre 1967, le colonel divisionnaire Brunner fut nommé par l'UNESCO commissaire général aux biens culturels pour le Moyen-Orient. Enfin, deux compatriotes sont secrétaires de commissions permanentes de l'organisation: J. Dieter à la commission des stupéfiants et M. Raymond, à la commission des fonctionnaires.

b. Plusieurs Suisses ont occupé ou occupent encore de hautes fonctions dans des institutions spécialisées. Il en sera question plus loin, lorsque nous traiterons de ces dernières¹⁾. D'autre part, d'éminents compatriotes ont accompli des missions particulières en qualité d'experts au service des Nations Unies ou de leurs institutions spécialisées. Mentionnons, entre autres, les anciens conseillers fédéraux Chaudet et Wahlen, les ambassadeurs Grässli et Ruegger et les professeurs Grossen et Guggenheim.

B. Position de la Suisse à l'égard de certaines décisions des Nations Unies

1. Facilités et aide accordées à l'ONU

a. Dans les directives générales du 4 juillet 1958 concernant le survol de la Suisse par des avions militaires ou gouvernementaux²⁾, le Conseil fédéral n'a pas arrêté de dispositions spéciales en faveur des Nations Unies. De telles dispositions se sont dégagées de la pratique ultérieure.

aa. Avant même que le Conseil fédéral eût promulgué les nouvelles directives, il accorda à la fin de novembre 1956 au Danemark, à la Norvège et à la Suède, à la demande de leurs représentations diplomatiques, une autorisation générale de survol et d'atterrissage en Suisse pour six mois, en vue de ravitailler et relever leurs troupes en Egypte, dans le cadre de la force d'urgence des Nations Unies (UNEF). Par contre, une autorisation supplémentaire devait être demandée dans chaque cas particulier pour le transport de munitions. Par la suite, ces autorisations furent régulièrement renouvelées jusqu'au retrait de l'UNEF en mai 1967, sans que la réserve relative à l'autorisation supplémentaire pour les transports de munitions ait été renouvelée expressément.

¹⁾ Voir première partie, chapitre III C 3.

²⁾ Voir première partie, chapitre II B 5 b bb.

On pouvait d'ailleurs s'en dispenser, à la suite du règlement général fondé sur l'arrêté de 1949 concernant le matériel de guerre¹⁾. La Suisse s'est au demeurant toujours réservé le droit d'annuler à son gré de telles autorisations si les intérêts de sa défense nationale l'exigent.

bb. Lors de l'intervention des Nations Unies au Congo, en été 1960, le Canada et la Suède demandèrent à notre pays l'autorisation de survol. Celle-ci ne fut donnée au début que dans chaque cas particulier, à cause de la tension politique qui régnait au début de cette opération. Des autorisations générales valables six mois furent, comme pour l'UNEF, accordées par la suite au nom de l'Office européen des Nations Unies. De telles autorisations furent accordées plus récemment encore «pour des vols occasionnels ou réguliers au service des Nations Unies», qui confèrent également le droit d'atterrissage sur territoire suisse.

cc. Quand, en 1962, le gouvernement néerlandais eut, à la suite d'un accord passé avec l'Indonésie, retiré ses troupes de la Nouvelle-Guinée occidentale (appelée aujourd'hui Irian-Barat), il demanda l'autorisation d'organiser des transports aériens au-dessus du territoire suisse. La Suisse, qui tend à faciliter l'exécution d'accords conclus sous l'égide des Nations Unies, accorda cette autorisation le 17 septembre 1962.

dd. Depuis le début de l'action des Nations Unies à Chypre, au printemps de 1964, le Canada et la Suède sont au bénéfice d'une autorisation, semestrielle et renouvelable, de survol et d'atterrissage sur notre territoire en vue du ravitaillement de leurs contingents dans la force des Nations Unies à Chypre (UNFICYP).

On peut déduire de cette pratique que des facilités allant au-delà de celles que les autorités fédérales consentent sur la base des règles en vigueur sont accordées pour le survol du territoire suisse dans le cadre des interventions des Nations Unies en faveur du maintien de la paix, pour autant qu'il ne s'agisse pas de véritables transports de troupes ou de matériel de guerre.

b. Vu les frais considérables de l'opération des Nations Unies au Congo (ONUC) et le refus de certains Etats d'en assumer une part dans le cadre de leur contribution réglementaire au budget de l'ONU, l'Assemblée générale décida, le 20 décembre 1961, d'émettre un emprunt de 200 millions de dollars à 2 pour cent. Le Secrétaire général communiqua cette résolution à notre observateur à New York, en sollicitant la participation de la Suisse à cet emprunt. Malgré les critiques de nombreux milieux, le Conseil fédéral estima que la Suisse devait, en principe, y souscrire. Le Secrétaire général ayant, par une lettre ultérieure du 17 avril 1962, donné l'assurance que la contribution suisse servirait exclusivement à des buts civils, le Conseil fédéral décida de proposer aux Chambres une participation. Il en fixa le montant à un niveau équivalent à celui des contributions habituelles de la Suisse aux frais des activités non politiques de l'ONU, qui était alors de 0,95 pour cent, ce qui correspondait à la souscription de 1 900 000 dollars.

¹⁾ Voir première partie, chapitre II B 5 b bb.

Dans son message du 4 juin 1962 ¹⁾ le Conseil fédéral exposait que l'avenir de l'Organisation des Nations Unies dépendait d'un financement stable de ses actions en faveur de la paix mondiale, que seule une organisation universelle est capable d'assurer. Comme elle ne peut pas se permettre de pratiquer une politique d'isolement et d'indifférence, poursuivait-il, la Suisse est intéressée au maintien de l'ONU. Il convient donc d'affirmer plus que jamais le caractère universel de notre neutralité et de la politique qui en découle. C'est dans le cadre d'une organisation mondiale qu'on y parviendra le mieux. Le fait que l'action de l'ONU au Congo avait lieu à la demande du gouvernement congolais et qu'elle n'avait aucun rapport avec les dispositions de la Charte relatives aux sanctions, indiquait qu'une participation à l'emprunt n'affecterait pas notre neutralité. Elle ne serait même pas affectée si, en dépit des assurances données par le Secrétaire général, la somme souscrite était utilisée en faveur de l'ONUC. Cette opinion fut exprimée de nouveau par le conseiller fédéral Wahlen devant le Conseil national ²⁾, qui, à une forte majorité, accorda le crédit demandé. Le Conseil des Etats l'approuva de son côté sans opposition ³⁾.

2. Participation directe et indirecte à certaines actions de paix des Nations Unies

a. Généralités

La Suisse s'est offerte en diverses occasions à rendre certains services aux Nations Unies, bien qu'elle n'en fût pas membre. Elle pouvait s'appuyer sur le droit de neutralité en général, ainsi que sur la première convention de La Haye de 1907 pour le règlement pacifique des différends internationaux qui stipule que chaque Etat peut offrir ses bons offices et qu'on ne doit jamais interpréter une telle offre dans un sens inamical. Si la Suisse est disposée à offrir ses bons offices, c'est à cause de l'interdépendance étroite des continents et des Etats, qui ne permet pas à notre pays d'être le spectateur indifférent d'un conflit, quel qu'en soit le théâtre. Il est au contraire directement intéressé à ce qu'on en recherche la solution par des voies pacifiques ⁴⁾.

La participation de la Suisse aux commissions d'armistice en Corée ⁵⁾ constitue dans ce sens un cas particulier. On demandait ses services dans un conflit qui opposait, nominalement, les Nations Unies d'une part, la Corée du Nord et la République populaire de Chine d'autre part. Il est toutefois caractéristique que la participation de la Suisse à ces commissions ait été sollicitée, non par les Nations Unies, mais par la Puissance la plus fortement engagée aux côtés de la Corée du Sud, c'est-à-dire par les Etats-Unis d'Amérique.

¹⁾ FF 1962 I 1250.

²⁾ Bulletin sténographique du Conseil national 1962, page 593.

³⁾ Bulletin sténographique du Conseil des Etats 1962, page 245.

⁴⁾ Cf. rapport du Conseil fédéral relatif à la Corée: FF 1955 I 749 et suivantes.

⁵⁾ Voir première partie, chapitre II B 5 b dd.

b. L'opération de Suez (1956–1957)

aa. La pénétration des troupes israéliennes en territoire égyptien, le 29 octobre 1956, qui fut suivie de l'intervention de la France et de la Grande-Bretagne, détermina le Conseil de sécurité à convoquer, le 30 octobre, malgré l'opposition de ces deux pays, une session extraordinaire de l'Assemblée générale. Celle-ci se réunit immédiatement et adopta, le 2 novembre, une résolution demandant la cessation des hostilités et la création d'une force de police internationale. Les combats prirent fin le 7 novembre. Le 9, le Secrétaire général obtenait de plusieurs Etats la promesse qu'ils participeraient à la formation d'un corps de paix international.

bb. Le 8 novembre 1956, le Secrétaire général demanda à la Swissair si elle pouvait se charger de transporter 3800 hommes de Naples jusqu'en Egypte. Le Département politique n'ayant pas fait d'objections en demandant simplement que les risques de guerre fussent garantis et que les avions pussent rapatrier au retour les citoyens suisses qui le demanderaient, un accord fut conclu le 12 novembre. Les transports furent effectués conformément à cet accord entre le 15 et le 25 novembre.

cc. Déjà pendant les négociations entre le Secrétaire général et la Swissair, on reprocha à la Suisse de tirer profit, par l'intermédiaire de sa compagnie aérienne, de l'action pacificatrice des Nations Unies. Bien que la Swissair ne soit pas une entreprise d'Etat, le Département politique demanda néanmoins au Conseil fédéral, le 22 novembre 1956, d'assumer les frais de transport à titre de contribution suisse au maintien de la paix dans le Moyen-Orient, en invoquant les arguments suivants concernant la neutralité:

«Aucune raison politique ou de droit international ne s'oppose à une contribution de la Suisse à l'action de l'ONU: il n'y a pas d'état de guerre entre les Nations Unies et l'Egypte, et la mission des forces de l'ONU n'a pas un caractère de sanctions contre un agresseur; elle est au contraire typiquement une mission de paix à laquelle la Suisse peut s'associer sans hésitation, sinon par l'envoi de troupes, du moins par une contribution financière.»

Le Conseil fédéral fit siennes ces considérations et décida, le 23 novembre, d'assumer les frais de transport de la Swissair, qui s'élevaient à 1 680 000 francs.

dd. Dans un rapport de décembre 1957, l'observateur suisse à New York confirme le point de vue du Conseil fédéral:

«L'UNEF n'a de liens ni avec le Conseil de sécurité ni avec le chapitre VII de la Charte. Il s'agit d'une tendance nouvelle visant, grâce à une recommandation de l'Assemblée générale, à assurer la paix dans une région où elle est menacée. La présence des troupes de l'UNEF présuppose l'assentiment de tous les pays qui y participent, ainsi que celui du pays où elles sont stationnées¹⁾.»

¹⁾ Voir cependant l'opinion du Secrétaire général sur le rattachement possible du contingent de paix au Conseil de sécurité, dans le cadre du chapitre VII de la Charte, première partie chapitre III B 3 b.

c. *L'opération au Congo (1960-1961)*

aa. Le 17 juillet 1960, quelques jours après le début de l'intervention des Nations Unies au Congo ¹⁾, où elles devaient, à sa demande, mettre à la disposition du gouvernement congolais l'aide nécessaire au maintien de l'ordre public et au fonctionnement de l'administration de l'Etat, le Secrétaire général de l'ONU s'adressa au Conseil fédéral. Il lui communiquait son récent appel pour l'envoi de vivres au Congo et demandait si la Swissair pouvait transporter de Pise à Léopoldville une partie des dons. Le président de la Confédération Petitpierre répondit le même jour que la Swissair serait disponible dans la mesure de ses moyens et que la Suisse participerait à l'action en procurant des vivres et d'autres produits. Le 19 juillet, le Secrétaire général demanda instamment l'envoi au Congo d'une équipe de médecins civils. Le Conseil fédéral donna suite également à ce vœu. Par la suite, divers experts et techniciens suisses furent encore mis à la disposition des Nations Unies, notamment dans le domaine des télécommunications.

bb. Les motifs de l'attitude favorable de la Suisse à l'égard de l'action des Nations Unies au Congo sont exposés explicitement dans la demande que le Département politique adressa le 6 septembre 1960 au Conseil fédéral:

«La Suisse a reconnu, dès le début, que l'action entreprise par l'ONU au Congo servait les intérêts de la paix et de la sécurité internationales. Notre pays aussi bénéficie indirectement des résultats positifs des mesures prises par l'ONU au Congo. La Suisse a déjà souvent déclaré qu'elle est consciente de ses devoirs humanitaires et de sa position particulière d'Etat neutre. Il s'agit maintenant de s'acquitter de ce rôle particulier dans une affaire très importante. . . De nombreux pays ont répondu à l'appel du Secrétaire général par l'envoi d'experts, de vivres, de médicaments ou en mettant du fret aérien à disposition. C'est donc dans le contexte d'une action internationale qu'il importe d'examiner la contribution de la Suisse.»

Concernant la neutralité suisse, le Département politique rappelle «que, tant politiquement que du point de vue du droit international, rien ne s'oppose à la contribution de la Suisse. L'ONU accomplit une action essentiellement pacifique; il n'existe pas d'état de guerre et les transports de troupes vers le Congo servent exclusivement au maintien de la paix dans le monde. Mais, afin de n'être pas entraînés dans les troubles intérieurs du Congo, nous avons pris la précaution de ne prêter d'avions à l'intérieur du Congo que pour des envois de vivres, mais non pour des transports de troupes».

cc. Ainsi, les vols de la Swissair n'eurent pas lieu seulement entre l'Europe et le Congo, mais plus tard aussi à l'intérieur de ce pays. Le Conseil fédéral avait tout d'abord répondu négativement, en juillet, à une première demande du Secrétaire général des Nations Unies concernant la participation de la Swissair au transport de vivres et de médicaments à l'intérieur du Congo. Il avait ce faisant tenu compte avant tout de l'équipement insuffisant des aéroports, qui exposait inutilement les machines et les équipages. En fin de compte, le Conseil fédéral déféra à une nouvelle demande instantane du Secrétaire général. La Swissair fut la seule compagnie étrangère assurant des transports à l'intérieur du

¹⁾ Voir l'annexe IV 5.

Congo. Elle effectua au total 14 vols internationaux et 19 vols intérieurs, transportant 251 tonnes de frêt et 520 personnes. Les frais de ces vols, qui s'élevèrent à 1 361 000 francs, furent assumés par la Confédération, selon une proposition du Département politique du 16 septembre 1960 qui déclarait que « nous dérogerions à notre idéal et à notre réputation en réclamant aux Nations Unies le paiement de nos services ». A côté de la Swissair, la Balair fut également active au Congo. Sur la base d'accords directs, elle mit à la disposition des Nations Unies quatre appareils avec leurs équipages pendant plusieurs semaines. En tant que compagnie privée, elle dut faire supporter à l'Organisation le coût d'une assurance pour risques de guerre, ce qui renchérisait ses services par rapport à ceux des autres sociétés de navigation aérienne. En considération de la situation tragique du Congo, le Conseil fédéral décida, le 13 janvier 1961, de prendre aussi à sa charge les frais de cette assurance, qui s'élevaient à 137 000 francs.

dd. Comme nous l'avons mentionné, dès réception de la première demande du Secrétaire général, le Conseil fédéral s'était déclaré prêt à participer à l'opération de secours en vivres et en médicaments. Un premier envoi quitta la Suisse le 18 juillet. Plus tard, le Conseil fédéral remit à l'UNICEF dix tonnes de lait en poudre. En février 1961, il participa de nouveau à une action contre la famine au Kasai. Si l'on tient compte du financement d'une action supplémentaire du CICR, le total des dépenses pour des vivres et des médicaments s'élève à 396 102 francs.

ee. A la demande du Secrétaire général des Nations Unies, le Conseil fédéral décida, le 26 juillet 1960, d'envoyer au Congo une équipe de médecins civils, qui parvint déjà le 28 au lieu de destination. Elle termina son activité à l'hôpital Kintambo, à Kinshasa, le 31 mars 1969. Les frais de cette aide médicale, qui s'élevaient à la fin de 1968 à 8 700 000 francs, furent assumés exclusivement par la Confédération.

ff. Le 3 janvier 1961, le Secrétaire général des Nations Unies adressa au chef du Département politique une lettre pour inviter la Suisse à contribuer au fonds constitué pour le financement des opérations au Congo. Dans sa réponse du 9 février, le conseiller fédéral Petitpierre déclina cette demande pour les motifs suivants :

« La situation au Congo est jugée ici avec pessimisme. . . L'opinion publique et sans doute aussi les Chambres fédérales qui sont compétentes pour prendre une décision seraient aujourd'hui hostiles à un appui financier qui serait donné au Congo. Mon gouvernement, auquel j'ai soumis la question, est toujours prêt à soutenir vos efforts à des actions déterminées de caractère plutôt humanitaire ou technique. »

d. Commission d'enquête au Vietnam (1963)

A la demande du président du Vietnam du Sud, *Ngo Dinh Diem*, l'Assemblée générale des Nations Unies décida, le 8 septembre 1963, d'envoyer une commission d'enquête à Saïgon. Le 17 octobre, le cabinet du Secrétaire général

demanda à l'observateur suisse à New York si le Consulat général de Suisse à Saïgon pouvait offrir ses bons offices pour la transmission de communications. Le gouvernement de Saïgon ayant donné son approbation, le Consulat général de Suisse assumait la liaison télégraphique entre la commission et New York, aux frais de la Confédération.

e. L'intervention des Nations Unies à Chypre

aa. En décembre 1963, des combats qui éclatèrent à Chypre entre les communautés grecque et turque menacèrent de provoquer les interventions respectives de la Grèce et de la Turquie. Le 4 mars 1964, le Conseil de sécurité décida à l'unanimité et avec l'accord des Etats directement intéressés, d'installer à Chypre une force d'intervention (UNFICYP) pour séparer les groupes ennemis. Le Secrétaire général fut chargé de réunir cette force. On avait prévu d'abord que la durée de l'intervention serait limitée à trois mois, mais elle dut être ensuite constamment prolongée. L'entretien de cette force est financé par les pays qui la constituent, ainsi que par Chypre et par des contributions bénévoles d'autres Etats.

bb. Le 6 mars 1964, le Secrétaire général des Nations Unies demanda au Conseil fédéral si la Suisse était disposée à participer d'une manière quelconque à l'action à Chypre. Dans sa séance du 26 mars, le Conseil fédéral décida de contribuer à son financement à raison de 75 000 dollars. Il estima qu'il convenait dans ce cas de démontrer la solidarité internationale d'un Etat neutre qui n'est pas membre des Nations Unies, et cela d'autant plus qu'il s'agissait d'une tâche essentiellement humanitaire dans un pays qui, faisant partie de l'Europe, peut à juste titre compter sur la solidarité de la Suisse sur le plan européen. Le Conseil fédéral considérait en outre que cette intervention était le type même de l'action pacificatrice: n'étant dirigée contre aucun Etat et approuvée par tous les intéressés, elle ne mettait pas en cause la neutralité de la Suisse.

cc. La somme de 75 000 dollars fixée par le Conseil fédéral correspondait à peu près au pourcentage des contributions de la Suisse pour les activités des Nations Unies auxquelles elle participe. Le Conseil fédéral examina en outre la possibilité de coopérer, sous d'autres formes, à l'action à Chypre. Il dut toutefois constater que, contrairement à l'opération du Congo, celle de Chypre ne laissait guère de place pour d'autres activités, pas plus dans le cadre de la force de paix que dans celui des autres dispositions arrêtées par le Secrétaire général. Depuis lors, toutes les tentatives de médiation des Nations Unies ayant échoué, le séjour des casques bleus fut toujours prolongé. Le Conseil fédéral renouvela à plusieurs reprises la contribution de la Suisse, tout en se demandant parfois si le moment n'était pas venu d'y mettre fin. Cependant, des progrès occasionnels ravivaient constamment l'espoir d'une solution prochaine, tandis que de nouveaux incidents démontraient au contraire combien la force de paix était encore nécessaire. Ainsi, le total des contributions de la Suisse s'élevait, à la fin de 1968, à environ 4 700 000 francs.

f. La crise du Moyen-Orient de 1967

aa. Au cours d'une guerre de six jours avec les Etats arabes voisins, Israël occupa au début de juin 1967 des territoires assez étendus de la Jordanie, de la République Arabe Unie et de la Syrie. Tandis que ceux-ci étaient dans leur ensemble soumis au droit d'occupation en temps de guerre, Israël décida d'assumer directement l'administration de la partie de Jérusalem précédemment jordanienne. Cette mesure donna lieu à des débats animés aux Nations Unies. Le 14 juillet 1967, l'Assemblée générale chargea le Secrétaire général de lui faire rapport, ainsi qu'au Conseil de sécurité, sur la situation à Jérusalem. Le 8 août, le Secrétaire général pria l'observateur suisse auprès des Nations Unies de demander au Conseil fédéral si la Suisse était disposée à désigner une personnalité qui, en tant que son représentant à Jérusalem, pourrait accomplir une mission d'observateur. Le 9 août, le Conseil fédéral informa le Secrétaire général qu'il accédait à son désir et désignait pour la mission projetée l'ambassadeur Thalmann, chef de la division des organisations internationales du Département politique.

bb. Dans une lettre qu'il lui adressa le 12 août, le Secrétaire général des Nations Unies définit la mission de son représentant: celui-ci aurait à lui procurer tous les renseignements possibles sur l'administration israélienne de la ville de Jérusalem et en particulier de la population arabe dans la vieille ville, mais il ne serait nullement chargé de négocier. L'ambassadeur Thalmann séjourna à Jérusalem du 21 août au 3 septembre 1967 et parvint à mener à chef sa mission. Son rapport fut pour le Secrétaire général une source d'informations directes et objectives sur la situation à Jérusalem. Dans un communiqué de presse du 15 août 1967, le Conseil fédéral s'est exprimé comme suit au sujet des motifs qui l'ont incité à détacher un haut fonctionnaire:

«En accédant à la requête du Secrétaire général, le Conseil fédéral entend marquer le désir de la Suisse de contribuer à toute mesure visant à rétablir la paix dans le Moyen-Orient ainsi que sa ferme volonté de collaborer à cet effet avec les Nations Unies.»

cc. C'est à la demande également du Secrétaire général que le Conseil fédéral décida, le 11 août 1967, de mettre un officier supérieur des troupes sanitaires, le colonel Züst, à la disposition de l'organisme des Nations Unies pour la surveillance de la trêve en Palestine (ONUST). Le colonel Züst séjourna au Proche-Orient du 22 août au 23 novembre 1967 et organisa le service sanitaire de la commission de surveillance.

dd. Le 22 août 1967, le Secrétaire général des Nations Unies s'adressa au Conseil fédéral, par le truchement de l'observateur suisse à New York, pour demander si la Suisse pouvait mettre à la disposition du groupe d'observateurs (ONUST) au Proche-Orient un avion militaire du type DC 3. Comme nos forces aériennes n'en possédaient pas, le Conseil fédéral chercha une autre solution. Finalement, les Nations Unies conclurent un contrat d'affrètement avec la Balair. Dans sa séance du 18 septembre, le Conseil fédéral décida de prendre à sa charge les frais prévus par le contrat pour l'avion et deux équipages pendant une année.

Ces frais s'élevèrent à environ un million de francs. Le Conseil fédéral s'est inspiré dans ce cas de l'idée que les Etats membres des Nations Unies paient leur part des frais de l'ONUST en contribuant au budget ordinaire de l'Organisation, que l'activité de cet organisme sert les intérêts de tous les peuples et que la Suisse a par conséquent aussi le devoir de fournir une contribution appropriée à cette action commune des Nations Unies. C'est pour les mêmes motifs qu'il décida, le 10 juillet 1968, de continuer à prendre à sa charge les frais de cet avion jusqu'à la fin de 1969.

3. Question de la participation de la Suisse à une force de paix internationale

a. Ainsi que nous l'avons mentionné, l'Assemblée générale des Nations Unies a pour la première fois, à l'occasion de la crise de Suez en 1956, recommandé la création d'une force de paix qui surveillerait les territoires de la République Arabe Unie occupés par Israël et s'efforcerait d'éviter de nouveaux heurts entre les forces armées de ces deux pays. Le Secrétaire général fut chargé de constituer cette force avec des contingents mis bénévolement à sa disposition par certains Etats membres. Lorsque les Nations Unies intervinrent au Congo, le Conseil de sécurité décida de mettre sur pied une force d'intervention selon les mêmes principes. Depuis 1964, il en est de même à Chypre où se trouve stationnée, à la suite d'une décision du Conseil de sécurité, une petite force armée des Nations Unies, composée de plusieurs contingents.

Dans aucun de ces trois cas, la force de l'ONU n'a été créée en application des dispositions du chapitre VII de la Charte sur la sécurité collective, ni de la résolution «Uniting for peace» de l'Assemblée générale, du 3 novembre 1950. La création de la force repose plutôt sur l'obligation que la Charte fait à tous les Etats membres de prévenir les menaces contre la paix. Ainsi, l'envoi d'une force de paix répond au même principe que l'envoi de missions d'observateurs ou de commissions d'enquête; son but est essentiellement préventif. L'envoi ne peut intervenir qu'avec l'agrément de toutes les parties intéressées, et en particulier de l'Etat où les troupes doivent être stationnées. Inversement, aucune obligation n'est faite aux Etats membres de mettre des contingents à sa disposition. En revanche, la Cour internationale de justice, dans un avis du 20 juillet 1962 ¹⁾ a estimé que les frais des forces de paix instituées par une résolution de l'Assemblée générale, et ceux de leurs opérations, sont, au sens de l'article 17 chiffre 2, de la Charte, des «dépenses de l'organisation» dont tous les Etats membres doivent assumer leur part. Le refus de quelques Etats de se rallier à cet avis plongea l'Organisation dans une crise grave qui ne fut résolue que grâce à des contributions bénévoles.

b. L'institution d'une force de paix conserve aujourd'hui encore le caractère d'une mesure exceptionnelle. La Charte des Nations Unies ne connaît qu'une seule forme de troupes communes, celles qui, conformément à l'article

¹⁾ Cf. C. I. J. Rec. 1962, page 179 et s.

42, sont formées de contingents nationaux agissant sur instructions du Conseil de sécurité, dans le cas de sanctions contre des Etats qui se sont rendus coupables des infractions énumérées à l'article 39. Au contraire, les forces de paix sont constituées bénévolement, à la suite d'une résolution de l'Assemblée générale ou du Conseil de sécurité, et ne peuvent intervenir, comme dit plus haut, qu'avec l'agrément de toutes les parties intéressées. Certes, le Secrétaire général a émis l'opinion, dans un rapport du 6 novembre 1956, que «l'Assemblée générale peut créer une force de paix avec l'assentiment des parties, mais que celle-ci ne peut ni stationner ni opérer sur le territoire d'un Etat sans le consentement de celui-ci, ce qui n'exclut pas la possibilité pour le Conseil de sécurité de faire usage de cette force dans le cadre des stipulations du chapitre VII de la Charte des Nations Unies». Dans ce cas, la force de paix se transformerait en force armée, au sens des articles 42 et 43 de la Charte, ce qui n'est évidemment possible qu'avec l'assentiment des Etats dont les troupes seraient affectées par cette résolution. L'Assemblée générale a approuvé ce rapport, sans opposition, et, de son côté, la Cour internationale de justice s'y réfère dans l'avis déjà mentionné du 20 juillet 1962.

Le statut des forces de paix n'ayant pas encore été clairement établi, on s'efforce depuis longtemps d'élaborer des règles générales relatives à leur recrutement et à leur emploi. Un comité spécial, composé de 33 membres, est à l'œuvre depuis 1963, mais n'a pas encore pu trouver une formule qui fût acceptable pour tous. Le refus de l'Union soviétique de coopérer à la recherche d'une solution qui ne fût pas fondée sur les clauses de la Charte, a fait échec jusqu'à présent à toutes les initiatives. De son côté, le Secrétaire général a demandé aux Etats membres de veiller à ce que des contingents fussent constamment prêts, jusqu'à l'établissement d'un règlement définitif. Quelques Etats ont répondu à cette invitation, entre autres l'Autriche et la Suède, tandis que d'autres se sont contentés de témoigner de leur intérêt de principe à une participation à des forces de paix. Les expériences de l'Autriche et de la Suède à ce sujet sont relatées à l'annexe VI.

c. C'est le 7 octobre 1965 que le conseiller fédéral Wahlen, répondant aux interpellations Furgler et Hubacher sur notre politique extérieure et notamment sur nos relations avec les Nations Unies, a soulevé pour la première fois la question de savoir si la Suisse devait participer à la formation d'une force de paix en mettant à disposition des contingents militaires. Le chef du Département politique voyait dans la participation à une force de paix une occasion de soutenir, dans un esprit de solidarité, l'action des Nations Unies dans tous les domaines où elle se laisserait concilier avec notre politique de neutralité. Par la suite, une commission d'étude interdépartementale fut chargée d'examiner les aspects juridique, politique et militaire de ces questions. Dans son rapport du 24 avril 1967, cette commission aboutit à la conclusion que, moyennant certaines conditions qui devaient être définies exactement, une participation aux forces de paix serait compatible avec notre neutralité, mais que la décision devrait être prise dans chaque cas particulier en tenant compte des circonstances. L'engagement éventuel de Suisse incorporés dans notre armée dans une force

de paix stationnée à l'étranger exigerait des études supplémentaires. Une force de paix peut accomplir des tâches variées :

aa. Sa tâche peut tout d'abord être humanitaire. Sans prendre part au conflit même, elle pourrait se borner à secourir les victimes sans distinction de camp. Elle pourrait également accomplir les tâches d'une troupe sanitaire dans le sens le plus large, ce qui exigerait le consentement des deux parties au conflit. Il en résulterait, dans le cas de la Suisse, une difficulté particulière dans la mesure où une telle activité la mettrait, pour ainsi dire, en concurrence avec la Croix-Rouge. Siège du Comité international de la Croix-Rouge et de la Ligue de sociétés de Croix-Rouge, la Suisse devrait évidemment éviter tout ce qui pourrait porter ombrage à l'activité de ces institutions humanitaires. Le CICR ne recourant dans la mesure du possible qu'à des citoyens suisses dans les situations délicates, la présence d'autres Suisses dans les rangs d'une force de paix lors d'un conflit auquel l'ONU serait partie, pourrait compliquer la tâche des représentants de la Croix-Rouge.

bb. Dans le cas de l'action pour le maintien de la paix à Chypre, les troupes de l'UNFICYP ont également assumé, avec l'accord des autorités cyprotes, des tâches de caractère administratif (par exemple le paiement de pensions).

cc. Une force de paix peut également exercer des fonctions de police. Ce fut même jusqu'à présent la tâche principale des forces de ce genre, y compris en un certain sens celle, au début, de la commission d'armistice en Corée à laquelle la Suisse participe. Dans le cadre de ces fonctions de police, la troupe de paix peut être entraînée dans des combats susceptibles de dégénérer en guerre proprement dite. Ce fut le cas au cours de l'action au Congo, lorsque la sécession du Katanga engendra une guerre civile. La force de l'ONU était exclusivement du côté du gouvernement central, et se trouva chargée de reconquérir la province insurgée. Il se pourrait aussi que la violation par une des parties d'un armistice que la force de paix est chargée de contrôler, obligeât celle-ci à prendre parti contre l'agresseur, aux côtés de l'autre partie. Dans la mesure où, en pareil cas, les combats peuvent être contenus dans le cadre d'une opération de police, des difficultés ne surgissent pour les contingents engagés que si une partie retire son assentiment à la présence et à l'action de la force de paix. La commission d'étude estime que, dans un pareil cas, le contingent d'un Etat neutre doit être rappelé immédiatement. On peut toutefois se demander si ce rappel serait, en fait, toujours possible.

dd. Une force de paix peut aussi être chargée d'opérations à proprement parler militaires. Tel est le cas si le Conseil de sécurité modifie sa mission et la charge, avec l'assentiment des Etats qui fournissent les contingents, d'actions au sens du chapitre VII de la Charte. Des complications sont alors possibles si les pays dont relèvent les contingents ne parviennent pas à s'entendre entre eux sur la légitimité et l'opportunité de la nouvelle mission. Mais des complications militaires sont également possibles sans que le Conseil de sécurité intervienne, par exemple lorsque l'Etat qui viole un armistice s'oppose par les armes à l'intervention de la force de paix. Son assentiment à la présence des troupes de l'ONU deviendrait alors caduc et les Nations Unies se trouveraient devant le dilemme :

ou retirer la force de paix, ou l'employer dans le sens, soit des sanctions prévues par la Charte, soit de la résolution «Uniting for peace». Dans ce cas aussi la commission d'étude préconise le rappel du contingent. Sans compter les difficultés pratiques auxquelles se heurterait une pareille décision, il conviendrait toutefois d'examiner si les Nations Unies ne considéreraient pas ce retrait comme un avantage accordé à l'Etat contre lequel les sanctions sont dirigées, ce qui pourrait provoquer des représailles contre l'Etat neutre lui-même.

d. Les forces de paix des Nations Unies pourraient dans certaines circonstances être employées par le Conseil de sécurité à des sanctions au sens du Chapitre VII de la Charte. L'assentiment de la Suisse serait dans ce cas nécessaire – mais refuser cet assentiment pourrait donner lieu à des complications politiques. Si l'on tient compte de ce fait, ainsi que de la pratique antérieure et de la base juridique fragile de la force de paix, une participation à de telles actions ne paraît possible sans porter préjudice à notre statut de neutralité que si les conditions en sont fixées chaque fois au préalable, ce qui est d'ailleurs également le cas pour les autres Etats. D'une façon générale, l'admissibilité, sous l'angle juridique, d'une participation de la Suisse à une force de paix devra être encore examinée.

4. La Suisse et les mesures coercitives dans le cadre des Nations Unies

a. Ainsi que nous l'avons déjà exposé ¹⁾, le chapitre VII de la Charte des Nations Unies contient des dispositions précises, selon lesquelles un Etat qui menace la paix ou la sécurité internationale, qui rompt la paix ou qui commet un acte d'agression, peut être contraint à se conformer au droit par des moyens non militaires et même, au besoin, militaires. Contrairement à la Société des Nations, l'ONU confie cette tâche à un organe central, le Conseil de sécurité, seul habilité à constater l'existence des conditions justifiant l'application de sanctions (art. 39 de la Charte) comme aussi à les ordonner (art. 41 et 42). L'efficacité des sanctions, en particulier économiques, dépendant souvent de leur universalité, la Charte prévoit à l'article 2, chiffre 6, que l'organisation peut faire en sorte que les Etats non membres agissent conformément aux principes de la Charte dans la mesure nécessaire au maintien de la paix et de la sécurité internationales. Dans le cadre de cette disposition, le Conseil de sécurité peut exiger d'Etats non membres qu'ils adoptent une attitude solidaire des sanctions des Nations Unies, mais sans pouvoir les y obliger juridiquement. Selon le droit international général, les Etats non membres peuvent sans doute contester la validité d'une telle décision à leur égard. La Charte des Nations Unies étant elle-même une convention de droit international ne peut, conformément à la règle, engager que les Etats parties à cette convention. On ne saurait toutefois négliger le fait que les Nations Unies, dans leur contexte actuel d'universalité, pourraient être tentées d'obliger les Etats non membres à se conformer à l'article 2, chiffre 6, de la Charte.

¹⁾ Voir première partie, chapitre I C 7.

b. Récemment encore, la question d'une participation éventuelle d'Etats non membres à des sanctions des Nations Unies n'avait qu'une portée théorique. Le chapitre VII de la Charte ne fut appliqué que dans la première phase du conflit de Corée, et d'une manière qui n'a cessé de faire l'objet de controverses. En outre la question de la participation à l'action militaire de l'ONU en Corée fut laissée à l'appréciation des Etats membres. Le Conseil de sécurité n'a jusqu'ici décidé des sanctions économiques dans la forme prévue par la Charte que dans le cas de la crise de Rhodésie. Lorsque, le 11 novembre 1965, la colonie britannique de Rhodésie du Sud proclama son indépendance ¹⁾ bien qu'elle ne lui eût pas été accordée par la métropole, on se trouva, juridiquement parlant, en présence d'un acte de sécession qui ressortissait en principe à la compétence de la seule Grande-Bretagne. Pourtant le gouvernement britannique demanda lui-même l'appui du Conseil de sécurité qui adressa le 20 novembre une recommandation à tous les Etats, membres et non membres. Un an plus tard le gouvernement britannique demanda au Conseil de sécurité l'application du chapitre VII de la Charte. Le Conseil constata alors, dans sa résolution du 16 décembre 1966, l'existence d'une menace contre la paix au sens de l'article 39 de la Charte et ordonna, conformément à l'article 41, des sanctions non militaires obligatoires et, simultanément, demanda instamment aux Etats non membres de s'associer à ces mesures.

c. La Suisse fut informée, en novembre 1965, tant par la Grande-Bretagne que par le Secrétaire général des Nations Unies, des mesures arrêtées de part et d'autre ²⁾. Le Secrétaire général notifia notamment à la Suisse la résolution du Conseil de sécurité du 20 novembre. Le 17 décembre, le chef du Département politique déclara publiquement que la Suisse, bien qu'elle ne fût nullement liée par les décisions du Conseil de sécurité des Nations Unies, dont elle n'était pas membre, ne pouvait néanmoins rester indifférente aux événements de Rhodésie. Elle devait en particulier éviter de devenir une voie dérobée par où l'on pourrait tourner les sanctions décidées par d'autres Etats. Le conseiller fédéral Wahlen annonça que le Conseil fédéral avait décidé de son propre chef de ne pas reconnaître la Rhodésie comme Etat et d'interdire, en vertu de l'arrêté sur le matériel de guerre de 1949 ³⁾, toute exportation d'armes vers la Rhodésie. Simultanément, les importations en provenance de la Rhodésie étaient soumises à une autorisation, qui ne serait accordée que dans le cadre de ce qu'on nomme le «courant normal». Enfin, vu les demandes contradictoires de la Grande-Bretagne et de la Rhodésie, les avoirs de la Banque rhodésienne de réserve déposés à la Banque nationale suisse, furent bloqués.

¹⁾ Voir annexe IV.

²⁾ Voir, pour ce qui suit, *Bindschedler*, Das Problem der Beteiligung der Schweiz an Sanktionen der Vereinten Nationen, besonders im Falle Rhodesiens, *Zeitschrift für ausländisches und öffentliches Recht und Völkerrecht*, vol. 28 (1968), page 1 et ss.

³⁾ Voir première partie, chapitre II B 5 b bb.

Par sa note du 17 décembre 1966 le Secrétaire général des Nations Unies notifia au Conseil fédéral la résolution du Conseil de sécurité de la veille, qui invitait également les Etats non membres à s'associer aux sanctions. Le Secrétaire général demandait en même temps d'être informé des mesures prises le plus tôt possible. Le 13 janvier 1969, le Secrétaire général réitéra sa demande d'information auprès du Conseil fédéral, qui y répondit par une déclaration officielle, dont l'observateur suisse auprès des Nations Unies communiqua le texte au Secrétaire général. On y lit notamment ce qui suit:

«Le Conseil fédéral a examiné les problèmes qui en résultent pour notre pays. Il est arrivé à la conclusion que, pour des raisons de principe, la Suisse, en sa qualité d'Etat neutre, ne peut pas se soumettre aux sanctions obligatoires de l'ONU. Le Conseil fédéral veillera cependant à ce que le commerce rhodésien ne puisse avoir de possibilités de contourner la politique de sanctions des Nations Unies par le territoire suisse. C'est la raison pour laquelle il a déjà décidé, le 17 décembre 1965, d'une manière autonome et sans reconnaître en avoir l'obligation légale, de soumettre les importations de Rhodésie à des autorisations obligatoires et de prendre les mesures nécessaires afin qu'une augmentation des importations suisses en provenance de ce territoire ne puisse avoir lieu.»

Après avoir rappelé que nos importations de Rhodésie sont insignifiantes et ne sauraient avoir d'effet sur l'efficacité des sanctions, le Conseil fédéral expose que la Suisse a néanmoins décidé de limiter ces importations à la moyenne des trois années précédentes. L'exportation de matériel de guerre reste interdite; quant aux autres marchandises livrées par la Suisse à la Rhodésie, elles ne figurent pas sur la liste d'embargo du Conseil de sécurité.

Par une note ultérieure, datée du 7 juin 1968, le Secrétaire général invita le Conseil fédéral à s'associer aux sanctions obligatoires renforcées, que le Conseil de sécurité avait décidées le 29 mai 1968. La résolution du Conseil, votée à l'unanimité, équivalait à un boycottage presque complet dans le domaine de l'économie et des prestations de service. Le 5 mai 1968 le Conseil fédéral, se référant à sa déclaration du 10 février 1967 et aux mesures qu'il avait alors arrêtées de son chef, rappela que «des raisons de principe ne permettent pas à la Suisse, en tant qu'Etat neutre, de se rallier aux sanctions obligatoires des Nations Unies. Mais le Conseil fédéral avait néanmoins, de son propre chef et sans reconnaître aucune obligation de droit, pris les dispositions nécessaires pour empêcher toute augmentation des échanges commerciaux avec la Rhodésie et éviter qu'on ne fit obstacle à la politique de sanctions des Nations Unies. Le Conseil fédéral persévéra dans cette attitude. Il fait part aussi de son intention de veiller, de son propre chef et dans le cadre des principes juridiques suisses, à ce que le territoire suisse ne soit pas utilisé pour contourner, au profit de l'économie rhodésienne, les sanctions du Conseil de sécurité».

d. On peut définir ainsi l'attitude de la Suisse dans le conflit de Rhodésie:

aa. La Suisse considère que, comme Etat neutre non membre des Nations Unies, elle n'est pas liée par les décisions de leurs organes, ni même par celles qui sont obligatoires pour les Etats membres. C'est ce qui l'a amenée à prendre

ses décisions de son propre chef, et non pour se conformer à celles des Nations Unies.

bb. Toutefois le Conseil fédéral reconnaît que la Suisse ne peut pas ignorer la politique d'une organisation mondiale qui est approuvée par toutes les grandes puissances. Il a donc arrêté des mesures de manière autonome. Il a en particulier soumis les importations de Rhodésie au régime du permis. Celui-ci n'est accordé que pour des importations ne dépassant pas annuellement, pour chaque catégorie de marchandises, la moyenne atteinte par les importations de la période 1964-1966. Les importations sont ainsi maintenues au niveau du courant normal. Cette mesure ne constitue pas une participation complète aux sanctions mais permet d'empêcher que l'efficacité des sanctions ne soit compromise par l'attitude de la Suisse. La neutralité ne doit en effet pas aboutir à favoriser l'Etat qui fait l'objet des sanctions.

cc. La Suisse a invoqué son statut de neutralité pour justifier son refus de se soumettre aux sanctions décidées par le Conseil de sécurité. Mais, en raison de considérations politiques générales, il lui paraissait légitime de se rallier à la tendance d'envergure mondiale qui se manifeste dans les mesures des Nations Unies.

C. Les rapports de la Suisse avec les divers organes des Nations Unies et leurs institutions spécialisées

1. Introduction

a. La Charte des Nations Unies n'a pas seulement, en vue de l'accomplissement des multiples tâches de l'organisation, créé divers organes comme l'Assemblée générale, le Conseil de sécurité, le Conseil économique et social, le Conseil de tutelle, le Secrétariat et la Cour internationale de justice, elle les a en outre partiellement autorisés à instituer eux-mêmes les organes auxiliaires qui pourraient leur être nécessaires. Cette compétence est attribuée à l'Assemblée générale par l'article 22, au Conseil de sécurité par l'article 29 et au Conseil économique et social, mais seulement pour l'institution de commissions, par l'article 68. En vertu de l'article 7, chiffre 2, de la Charte, l'organisation peut encore créer d'autres organes subsidiaires, qui se révéleraient nécessaires à l'accomplissement de ses tâches.

La plupart des organes auxiliaires ont été créés par l'Assemblée générale. A côté de commissions permanentes ou temporaires, elle a institué des comités spéciaux en vue d'examiner certaines questions; elle a créé des fonds pour permettre le financement d'activités extra-budgétaires et a établi des programmes autonomes. Dans le domaine de l'aide économique, financière et technique aux pays en voie de développement, et pour la solution de problèmes humanitaires, elle a institué - outre l'Office du Haut-Commissaire pour les réfugiés (UNHCR), (1952) et l'UNRWA (1949), L'UNICEF (1946), le PNUD (dérivé, dans sa forme actuelle, de la fusion intervenue en 1966 du Programme élargi - EPTA,

créé en 1949 – et du Fonds spécial de 1958), la CNUCED en 1964 et l'ONUUDI en 1966. Il faut encore signaler les fonds spéciaux pour le développement du Botswana, du Lesotho et du Swaziland. Dans le cadre de ses actions pour le maintien de la paix, l'Assemblée générale a créé l'UNEF (1956–1967) ainsi que des missions d'observateurs. En vertu de sa compétence à l'égard des territoires sous tutelle, elle a fondé le Conseil pour l'Afrique du Sud-Ouest (Namibie), qui a désigné provisoirement un commissaire pour ce territoire.

Le Conseil de sécurité dispose de plusieurs comités permanents et temporaires. Il est assisté, en vertu de la Charte, par un comité militaire qui lui sert d'organe consultatif permanent et est formé d'officiers d'état-major des cinq Etats membres permanents. Il entretient des groupes d'observateurs dans diverses régions de conflits, tel que le groupe des observateurs au Cachemire, et il a également ordonné des opérations pour le maintien de la paix, notamment au Congo (ONUC) et à Chypre (UNFICYP).

Le Conseil économique et social (ECOSOC) a institué quatre commissions économiques régionales, pour l'Afrique, l'Asie et l'Extrême-Orient, l'Europe et l'Amérique latine.

b. La collaboration internationale dans les domaines économique, culturel, technique et social, ne se déroule pas exclusivement au sein de l'Organisation des Nations Unies, comme c'était le cas à la Société des Nations. Les fondateurs des Nations Unies n'entendaient pas seulement créer un mécanisme pour résoudre les conflits internationaux, mais voulaient aussi tenter d'en extirper les causes. C'est pourquoi la Charte, à l'article 57, prévoit expressément que des institutions appropriées peuvent être créées par des accords intergouvernementaux. Ces institutions sont des organisations internationales autonomes et possèdent leur propre personnalité en droit international. Leurs relations avec les Nations Unies sont définies par des accords avec le Conseil économique et social, conformément à l'article 63 de la Charte. Ces accords, qui doivent être ratifiés par l'Assemblée générale, règlent la collaboration avec les Nations Unies et assurent une certaine coordination entre les activités des diverses institutions, qui deviennent ipso facto des institutions spécialisées des Nations Unies. C'est ainsi que des organisations qui existaient déjà, comme l'Union internationale des télécommunications (UIT), l'Union postale universelle (UPU) et l'Organisation internationale du travail (OIT) ont été rattachées aux Nations Unies. Pendant et après la création de la nouvelle organisation mondiale, des institutions subsidiaires ont été créées dans l'intention expresse d'en faire des institutions spécialisées des Nations Unies. Tels sont l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI), la Banque mondiale (BIRD), le Fonds monétaire international (FMI), l'Organisation mondiale de la santé (OMS), l'Organisation pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO), l'Organisation pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), l'Organisation météorologique mondiale (OMM), l'Organisation intergouvernementale consultative de la navigation maritime (OMCI). L'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT) et l'Agence internationale de l'énergie atomique

(AIEA) ont un statut particulier. Le premier fut conçu comme un organe transitoire jusqu'à l'entrée en vigueur de l'Organisation mondiale du commerce, qui n'a jamais vu le jour, et la seconde est rattachée à l'Assemblée générale et au Conseil de sécurité par des liens plus étroits qu'il n'est d'usage pour les institutions spécialisées.

c. Conformément aux directives établies en 1946¹⁾, la Suisse fait partie de tous les organes et institutions spécialisées accessibles aux Etats non membres, pour autant que des raisons particulières ne s'y opposent pas. Elle est donc membre de presque toutes les organisations qui sont en relation directe ou indirecte avec les Nations Unies. Sa position de puissance économique moyenne, ainsi que le fait qu'un nombre croissant de tâches techniques et économiques importantes sont confiées à des organisations internationales, exigent une participation aussi étendue que possible.

2. Les relations avec les organes des Nations Unies

a. La Suisse ne fait partie que d'un seul organe important des Nations Unies, à savoir la Cour internationale de justice, car, en vertu de l'article 93, chiffre 2, de la Charte, l'adhésion est possible aussi pour les Etats qui ne sont pas membres de l'organisation, mais «à des conditions déterminées, dans chaque cas, par l'Assemblée générale sur recommandation du Conseil de sécurité».

aa. La commission consultative des 14 et 15 novembre 1945, appelée à se prononcer sur les possibilités d'une entrée de la Suisse dans l'Organisation des Nations Unies, n'était pas seulement parvenue à la conclusion qu'une adhésion était souhaitable moyennant le maintien du statut traditionnel de neutralité. Elle avait déjà estimé que la Suisse aurait avantage à «collaborer dès que possible avec les divers organismes techniques créés par les Nations Unies, et notamment d'adhérer à la Cour internationale de justice»²⁾. En prévision des conditions qui pourraient être imposées à la Suisse en vertu de l'article 93, chiffre 2, de la Charte, et du risque qu'un refus soit opposé à la demande d'admission, le Conseil fédéral fit entreprendre par le Département politique des sondages auprès de plusieurs Etats membres des Nations Unies, notamment auprès des cinq membres permanents du Conseil de sécurité. Ces sondages, qui furent encourageants, incitèrent le Conseil fédéral à demander, dans une lettre au Secrétaire général des Nations Unies, à quelles conditions la Suisse pourrait adhérer à la Cour internationale de justice. Le Conseil de sécurité transmit d'abord cette demande à un comité d'experts; celui-ci recommanda de demander à la Suisse qu'elle reconnût les obligations stipulées dans les articles 25, 94 et 103 de la Charte. Le Conseil de sécurité décida toutefois à l'unanimité, le

¹⁾ Voir première partie, chapitre III A 1 d.

²⁾ Cf. message du Conseil fédéral du 8 juillet 1947 sur l'adhésion au statut de la Cour internationale de justice, FF 1947 II 526 et suivantes.

15 novembre 1946, d'exiger de la Suisse, comme seule condition outre l'acceptation du statut de la Cour internationale de justice, qu'elle assumât toutes les obligations découlant pour les membres des Nations Unies de l'article 94 de la Charte et qu'elle payât une contribution appropriée aux frais de la Cour. Le 11 décembre, l'Assemblée générale se rallia à l'unanimité à la recommandation du Conseil de sécurité.

bb. Voici la teneur de l'article 94 de la Charte, que la Suisse devait reconnaître pour pouvoir adhérer au statut de la Cour internationale de justice:

«1. Chaque membre des Nations Unies s'engage à se conformer à la décision de la Cour internationale de justice dans tout litige auquel il est partie.

2. Si une partie à un litige ne satisfait pas aux obligations qui lui incombent en vertu d'un arrêt rendu par la Cour, l'autre partie peut recourir au Conseil de sécurité et celui-ci, s'il le juge nécessaire, peut faire des recommandations ou décider des mesures à prendre pour faire exécuter l'arrêt.»

Ce texte pose la question de savoir si le Conseil de sécurité peut, en vertu du second alinéa de cet article, prendre les mesures prévues au chapitre VII de la Charte et si la Suisse serait, en pareil cas, contrainte de s'associer à ces mesures à la demande du Conseil de sécurité. Le Conseil fédéral soumit ce problème à une commission d'experts, dont les avis furent partagés; la majorité toutefois se rallia à l'opinion exprimée dans le message du 8 juillet 1947¹⁾, dans lequel le Conseil fédéral parvient à la conclusion suivante:

i. La formule «toutes les obligations qui découlent pour un membre des Nations Unies de l'article 94 de la Charte» qu'emploie le Conseil de sécurité signifie, à la lumière du rapport du comité d'experts, que la Suisse s'engage aussi, selon l'article 25 de la Charte, à suivre les résolutions prises en vertu de l'article 94, chiffre 2, et que les obligations qui en résultent pour elle prévau-dront sur toutes autres conventions, conformément à l'article 103. Mais la partie qui a obtenu gain de cause n'est pas obligée de faire appel au Conseil de sécurité en cas d'inexécution de l'arrêt de la cour, et le Conseil de sécurité lui-même n'est pas tenu de donner suite à une requête dans ce sens ou de prendre des mesures en vue de l'exécution. La contradiction qui peut surgir entre une sentence judiciaire et les autres obligations d'une des parties, est inhérente à tout litige soumis à une procédure judiciaire.

ii. L'article 94 n'autorise pas le Conseil de sécurité à prendre des mesures dans le sens du chapitre VII de la Charte. D'une part, de telles mesures ne peuvent être prises qu'en cas de menace contre la paix, ce qui n'a aucun rapport avec l'inexécution d'un arrêt de la cour. D'autre part, l'article 24, chiffre 2, énumère expressément les chapitres au sujet desquels des compétences particulières sont octroyées au Conseil de sécurité. Le chapitre XIV, qui comprend l'article 94, ne figure pas dans cette énumération. Le Conseil de sécurité ne peut donc prendre, en vertu de cet article, aucune des mesures prévues par les articles 41 et 42, ni obliger la Suisse, par suite de son adhésion au statut de la Cour internationale de justice, à participer à de pareilles mesures.

¹⁾ *ibidem*, page 532 et ss.

Le Conseil fédéral reconnaît que son interprétation de la Charte ne lie pas les Nations Unies; il pense toutefois que la Suisse ne pourrait pas obtenir de la Cour internationale de justice elle-même une interprétation authentique de la Charte et que cela ne serait d'ailleurs pas dans son intérêt, puisqu'il est très peu vraisemblable que le Conseil de sécurité prenne une décision exécutoire en vertu de l'article 94, chiffre 2. Le conseiller fédéral Petitpierre fit observer en outre devant les Chambres que le danger que le Conseil de sécurité demandât à la Suisse, qui n'est pas membre des Nations Unies, de s'associer à des mesures de sanctions, existait même indépendamment de l'article 94 de la Charte¹⁾.

cc. Les Chambres fédérales approuvèrent l'adhésion à la Cour internationale de justice, qui prit effet le 28 juillet. Jusqu'à présent, la Suisse n'a recouru à la Cour qu'une seule fois, dans son différend avec les Etats-Unis d'Amérique au sujet du statut juridique de l'Interhandel. Après deux jugements intermédiaires, l'un sur les mesures provisoires, du 24 octobre 1957, et l'autre sur les exceptions provisoires de procédure, du 21 mars 1959, par lesquels la cour de justice statua que l'instance en cours devant les tribunaux américains n'était pas épuisée, la Suisse et les Etats-Unis convinrent de régler le différend à l'amiable avant de plaider sur le fond.

Lors de trois élections (en 1960, 1963 et 1966), la Suisse présenta une candidature à une des charges de juge. Bien que la qualité des candidatures suisses fût unanimement reconnue, elles ne purent prévaloir contre celles des Etats membres des Nations Unies; elles recueillirent néanmoins au premier tour un nombre honorable de voix.

b. La Suisse participe aux travaux de plusieurs organes de l'Assemblée générale des Nations Unies:

aa. Elle est représentée au sein de l'organe international de contrôle des stupéfiants, qui a repris la succession d'un organe correspondant de la Société des Nations et dont le siège est à Genève. Le Suisse Joseph Dittert en est actuellement le secrétaire. Il eut pour prédécesseur un autre Suisse, Louis Atzenweiler.

bb. La Suisse a adhéré aux différents organes qui s'occupent du problème des réfugiés dans le cadre des Nations Unies. L'Organisation internationale pour les réfugiés (IRO) fut créée le 15 décembre 1946 à Flushing Meadows, pour succéder au Comité intergouvernemental de la Société des Nations qui avait été dissous. On lui conféra, le 15 décembre 1948, le statut d'institution spécialisée de l'ONU. La Suisse y adhéra le 28 mars 1949²⁾. Mais elle fut déjà dissoute le 31 décembre 1951 et remplacée par le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, qui dépend de l'Assemblée générale et dont le siège est à Genève. Le Haut-Commissaire est assisté par un comité exécutif.

¹⁾ Cf. Bulletin sténographique du Conseil national 1947, page 546 et Bulletin sténographique du Conseil des Etats 1948, page 29.

²⁾ FF 1949 I 109.

La Suisse verse au Haut-Commissariat des contributions annuelles. Deux Suisses ont occupé successivement le poste de Haut-Commissaire: August Lindt et Felix Schnyder.

En 1949 fut créé l'Office des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine (UNRWA), organisation distincte qui ne dépend pas du Haut-Commissaire pour les réfugiés, et à laquelle la Suisse verse également des contributions financières annuelles:

cc. En ce qui concerne les fonds pour l'aide multilatérale aux pays en développement, la Suisse prend une part active au programme de développement des Nations Unies (PNUD), qui est financé par des contributions volontaires. Le programme est issu de la fusion du programme élargi, qui existait depuis 1949, avec le fonds spécial créé en 1958, et auxquels la Suisse a également contribué.

Notre pays est membre du conseil d'administration du PNUD et a, par conséquent, son mot à dire au sujet de la répartition des contributions volontaires de 122 Etats, qui se sont élevées en 1968 à 183 500 000 francs. Ces sommes sont destinées à l'assistance technique, ainsi qu'à des projets pouvant favoriser de futurs investissements. Le PNUD pose comme condition que les pays en voie de développement participent financièrement dans la mesure de leurs moyens à l'exécution des projets qui les concernent; plus de la moitié du montant mis à disposition est apporté par des pays où les projets sont réalisés. En 1968, la contribution suisse s'est élevée à onze millions de francs; elle sera de 12 150 000 francs en 1969. Pour l'exécution du programme, l'économie suisse met de nombreux experts à disposition. D'autre part, des entreprises privées et des consortiums suisses peuvent être chargés, par voie de soumission, de l'exécution partielle de certains projets. Le bureau du représentant permanent du PNUD en Europe, ainsi que le centre de recrutement des experts, se trouvent à Genève.

Depuis 1947, notre pays est membre du Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF), qui fut créé par l'Assemblée générale à la fin de 1946. Il lui verse des contributions annuelles, qui s'élèvent en 1969 à 3 720 000 francs et est membre du comité du programme et du conseil d'administration qui a été à deux reprises présidé par des Suisses. Un Suisse, Charles-Albert Egger, est attaché, en qualité de directeur général adjoint, au secrétariat de l'UNICEF, organisation que des Suisses représentent en outre dans plusieurs pays.

En 1961 fut créé le Programme alimentaire mondial (PAM), organe commun des Nations Unies et de la FAO. Ses buts sont de recevoir des excédents de denrées alimentaires en vue de les distribuer dans les zones où règne la famine et de collaborer à des projets dans lesquels la production de vivres est mise au service du développement économique et social. En 1969, la Suisse contribue au PAM par des versements en espèces de 1 450 000 francs et par la fourniture de lait en poudre d'une valeur de 700 000 francs.

dd. Sur la recommandation du Conseil économique et social, l'Assemblée générale convoqua, le 23 mars 1964, une conférence mondiale: la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED). Elle se réunit le 16 juin à Genève et demanda, dans une résolution finale, d'être institutionnalisée. Une certaine opposition s'étant fait jour contre la création d'une institution spécialisée, la conférence fut transformée en organe permanent de l'Assemblée générale. La CNUCED s'efforce de susciter et de coordonner des mesures en matière de politique commerciale, en vue de stabiliser les recettes d'exportation des pays en voie de développement et de faciliter l'accès de leurs produits au marché mondial. Cette organisation s'occupe non seulement de l'aide au développement par des mesures de politique commerciale, mais aussi de l'aide financière, des prestations de services et de la coopération économique entre les pays en voie de développement. La Suisse était représentée à la première conférence et a pris une part très active dans la phase finale aux travaux de la commission qui a jeté les bases de la nouvelle institution. La conférence plénière se réunit en principe tous les trois ans. La seconde, qui fut retardée par des préparatifs supplémentaires, a eu lieu à New Delhi au printemps de 1968.

Le Conseil du commerce et du développement, dont la Suisse est membre permanent à cause de sa participation relativement forte au commerce mondial, est un organe permanent de la conférence plénière; il se réunit une ou deux fois par an et fut présidé en 1967-1968 par le représentant de la Suisse, l'ambassadeur Jolles. Depuis sa création, la Suisse a été représentée dans divers comités spéciaux, dont les membres sont élus par le Conseil du commerce et du développement. Les Chambres fédérales ont voté le 29 septembre 1965 un crédit nécessaire au paiement des contributions annuelles aux frais d'administration et ainsi, par ce biais, approuvé la participation de la Suisse ¹⁾. Dans son message du 24 juin 1965, le Conseil fédéral a fait observer que, par sa participation à cet organe très important de l'Assemblée générale, la Suisse s'est rapprochée des Nations Unies sans toutefois que son statut d'Etat non membre en fût affecté ²⁾.

Pour assurer, au sein du conseil et dans les comités spéciaux, une répartition appropriée des sièges entre les régions, les systèmes économiques et les niveaux de développement, les Etats membres sont répartis en cinq groupes. La Suisse fait partie du groupe B, qui comprend les pays de l'OCDE, ainsi que l'Australie et la Nouvelle-Zélande. Ces groupes ne sont pas seulement importants en matière d'élections, mais parce qu'il sont les éléments d'un mécanisme officieux de coordination dans la discussion des problèmes.

C'est à la CNUCED qu'incombe l'organisation dans le cadre du développement du commerce et de l'économie de diverses conférences, notamment sur les matières premières. Des conférences, ayant pour but le règlement

¹⁾ FF 1965 II 1501.

²⁾ FF 1965 I 1611.

de questions pendantes, la révision ou la prorogation d'accords internationaux, ont eu lieu jusqu'à présent au sujet des matières premières suivantes: café, sucre, huile d'olive, étain, caoutchouc et cacao. En ce qui concerne ce dernier produit, la Suisse représente les intérêts des petits pays de consommation au sein d'un comité préparatoire formé de six pays consommateurs et de six pays producteurs. En outre, une conférence sur le commerce de transit des pays sans littoral, que présidait l'ambassadeur Ruegger, a abouti à la signature d'une convention.

Le secrétariat permanent de la CNUCED, où quelques Suisses occupent des positions clés, est dirigé par un secrétaire général et se trouve à Genève.

ee. Par deux résolutions, du 20 décembre 1965 et du 17 novembre 1966, l'Assemblée générale des Nations Unies a créé l'Organisation des Nations Unies pour le développement industriel (ONUDI) qui, malgré son nom, n'est pas une institution spécialisée, mais un organe permanent de l'Assemblée générale, au même titre que la CNUCED. Son siège est à Vienne. L'Assemblée générale des Nations Unies nomme un conseil pour le développement industriel, dont la Suisse fait partie depuis sa fondation. Un secrétariat dirigé par un directeur exécutif et qui compte quelques collaborateurs suisses, exécute les directives du Conseil. En 1967 un symposium consacré au développement industriel a été organisé par l'ONUDI à Athènes. La Suisse y a pris une part active, le chef de la délégation suisse présidant un des principaux comités.

Le budget de l'ONUDI, qui prévoit des dépenses d'environ quarante millions de francs pour 1969, est réparti en frais d'administration et frais de recherches. Contrairement à la CNUCED, l'ONUDI est une des organisations auxquelles le PNUD recourt pour l'exécution de projets de développement. Par arrêté du 18 septembre 1968 les Chambres fédérales ont approuvé un crédit pour le paiement des contributions annuelles et ont ainsi sanctionné la participation de la Suisse à ce nouvel organe.

ff. En 1965 a été créé l'Institut des Nations Unies pour la formation et la recherche (UNITAR), dont le siège est à New York. Il s'attache à former des ressortissants de pays en développement qui seront appelés à des postes dans leurs administrations nationales ou dans les Nations Unies. L'UNITAR organise dans ce but des cours à New York et à Genève ainsi que sur le plan régional, dans diverses autres villes. Les travaux de recherche de l'UNITAR sont consacrés notamment au problème de la diffusion des connaissances technologiques dans les pays en développement, problème qu'aggrave l'exode des travailleurs qualifiés vers les pays industrialisés. La Suisse verse à l'UNITAR des contributions financières.

gg. Il existe à Genève également un Institut de recherche des Nations Unies pour le développement social (UNRISD), auquel la Suisse accorde une aide-financière.

hh. En 1967 la vingt-deuxième Assemblée générale décida de soumettre aux délibérations de la sixième commission le projet de convention sur les missions diplomatiques spéciales, qui avait été préparé par la commission

de droit international. Au début de la vingt-troisième assemblée, la sixième commission, compétente pour les questions juridiques, décida d'autoriser la Suisse à participer sans droit de vote aux débats concernant ce point de l'ordre du jour.

c. Bien que la Suisse ne fasse partie d'aucun des organes du Conseil de sécurité, elle a néanmoins collaboré à certaines de leurs activités, notamment au Congo ¹⁾. Elle n'est pas non plus membre du Conseil économique et social (ECOSOC), mais en suit les travaux en tant qu'observateur. Elle jouit du statut consultatif dans les quatre commissions régionales, c'est-à-dire que ses représentants prennent part aux travaux sans droit de vote. Tel est le cas notamment à la Commission économique pour l'Europe (CEE), dont la Suisse n'est pas membre à part entière, contrairement à la République fédérale d'Allemagne qui ne fait pourtant pas non plus partie des Nations Unies. En revanche, en vertu d'une résolution du Conseil économique et social, de 1951, les représentants de la Suisse prennent part aux travaux des organes subsidiaires de la Commission économique pour l'Europe, où ils ont le droit de vote.

3. Les relations avec les institutions spécialisées des Nations Unies

a. La Suisse ne fait pas partie des institutions spécialisées des Nations Unies qui s'occupent de questions financières et monétaires. Il s'agit en premier lieu du Fonds monétaire international (FMI) et de la Banque internationale pour la reconstruction et le développement (BIRD), nommée plus brièvement Banque mondiale. Ces deux instituts, qui tirent leur origine de la conférence réunie à Bretton Woods du 1^{er} au 22 juillet 1944, sont entrés en activité à la fin de 1945 à Washington. Par la suite, deux autres instituts ont été rattachés à la Banque mondiale: la Société financière internationale (IFC) en 1956 et l'Association internationale de développement (IDA) en 1960.

Ces instituts ont apporté dans la période d'après-guerre un soutien important à l'économie mondiale. Tandis que le FMI veille au maintien et au développement d'un régime ordonné des paiements internationaux, la Banque mondiale et les instituts qui en dépendent ont pour mission d'aider à promouvoir des projets de développement à long terme, notamment dans les pays en développement. La Banque mondiale se procure les capitaux nécessaires sur les marchés financiers internationaux. Elle finance des projets de développement moyennant garantie gouvernementale aux conditions usuelles du marché, tandis que l'IDA accorde des prêts sans intérêts dont les délais de remboursement s'étendent jusqu'à cinquante années. Quant à l'IFC, elle contribue au développement industriel d'entreprises privées aux conditions habituelles du marché.

¹⁾ Voir première partie, chapitre III B 2 c.

A la fin de la guerre, des obstacles insurmontables s'opposaient à l'adhésion de la Suisse au FMI. Les pays dont la balance des paiements est faible ayant la faculté de prendre unilatéralement des mesures restrictives, notre adhésion aurait entravé sérieusement notre liberté d'action économique et pu ainsi compromettre l'avenir de nos exportations. La situation a depuis lors évolué. Le contrôle des changes a fait place à un régime de commerce et de paiements beaucoup plus libéral.

Toutefois, certaines considérations n'ont pas encore permis notre adhésion. D'une part, la Banque nationale suisse ne possède pas l'appareil nécessaire pour déjouer les éventuelles conséquences inflationnistes résultant de l'émission de francs suisses en vertu des droits de tirage. Il est vrai que le Conseil fédéral a adopté et exposé dans un message un projet de révision de la loi sur la Banque nationale, qui amplifiera le dispositif au service de sa politique d'émission. Mais il convient d'attendre la décision du Parlement qui est encore incertaine. L'incertitude, qui règne depuis longtemps au sujet d'une réforme du système monétaire international et du Fonds monétaire, a certes pris fin dans la mesure où un accord s'est fait sur la révision de plusieurs dispositions des statuts du FMI, notamment quant à l'introduction des «droits de tirage spéciaux». Il est toutefois encore difficile de prévoir l'étendue des obligations qui incomberont aux pays créanciers lors de l'exercice de ces droits. Nous mentionnerons en outre les quelques difficultés techniques découlant, en cas d'adhésion, de l'adoption des statuts du Fonds, notamment quant aux prescriptions relatives aux marges admises pour les fluctuations des cours des changes. Enfin, on ne saurait négliger le fait que l'adhésion entraînera une charge notable pour les finances fédérales.

Un examen approfondi des relations de notre pays avec le Fonds monétaire est cependant en cours.

Quoiqu'elle n'y ait pas adhéré, la Suisse entretient avec le FMI des relations suivies. C'est ainsi que, par arrêté fédéral du 4 octobre 1963, le Conseil fédéral a été autorisé à mettre à sa disposition, jusqu'à concurrence de 200 millions de dollars, les moyens permettant de prévenir ou de remédier à de sérieuses perturbations de la stabilité monétaire. La Suisse fut ainsi en mesure de prendre part aux plus importantes actions internationales de soutien durant ces dernières années. Elle fut en outre régulièrement invitée à déléguer des observateurs aux diverses réunions annuelles du FMI, ainsi qu'aux délibérations et aux négociations relatives à la réforme du système monétaire international et aux actions internationales de soutien.

Comme seuls les membres du FMI peuvent être membres de la Banque mondiale et des institutions qui en dépendent, la Suisse a dû, à l'égard de ces derniers aussi, se borner à une collaboration active, après avoir témoigné dès le début d'une attitude positive à l'égard des buts et de l'action de la BIRD. Le 29 juin 1951, notre pays a conclu avec la Banque mondiale un accord par lequel il reconnaît son statut international et sa capacité juridique, de sorte qu'elle jouit en Suisse des mêmes droits que dans les pays membres. La Confé-

dération lui a en outre accordé plusieurs prêts, et l'accès au marché suisse des capitaux lui a été ouvert. Par arrêté fédéral du 21 décembre 1967, une contribution a été également accordée à l'IDA ¹⁾.

b. Dans les premières années de l'après-guerre, il fut question de créer une institution spécialisée des Nations Unies pour le commerce mondial. On convoqua dans ce but à La Havane, au printemps de 1948, une conférence du commerce mondial, qui ratifia, le 24 mars 1948, la Charte de l'organisation projetée. Une conférence préparatoire s'était réunie auparavant à Genève afin de mettre au point une solution intérimaire pour le laps de temps, qu'on prévoyait long, jusqu'à l'entrée en vigueur de la Charte projetée. Elle conclut provisoirement à cette intention, le 30 octobre 1947, un Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT), qui promulgua pour la période transitoire les principales règles de la Charte du commerce mondial. Et comme l'organisation mondiale du commerce ne vit jamais le jour, ce fut le GATT qui, finalement, devint une institution permanente. Son siège est à Genève.

Au début, la Suisse est restée à l'écart du GATT, car les articles XI et XII de cet accord interdisent, comme au FMI, aux pays à monnaie rare de décider des restrictions à leurs importations. La Suisse connaissant elle-même dans le cadre de sa politique agricole des limitations d'importation de produits agricoles, son adhésion était exclue. Un autre obstacle tenait à l'article XV du GATT, qui stipule que les Etats qui ne sont pas membres du Fonds monétaire doivent conclure avec les membres du GATT un accord monétaire conforme aux principes du Fonds. Les mêmes raisons qui tenaient la Suisse à l'écart du Fonds monétaire l'empêchaient aussi de conclure de pareils accords. Mais, au cours des années, la Suisse parvint à se faire dispenser provisoirement de l'application de l'article XI en matière agricole, ainsi que de la condition relative à la conclusion d'accords monétaires. Ce ne fut possible toutefois que grâce à un système de participation provisoire renouvelable chaque année, qui fut mis au point le 22 novembre 1958. Enfin, après de nouvelles et patientes négociations, la Suisse put être admise comme membre à part entière, le 1^{er} avril 1966 ²⁾, sans avoir dû consentir à la moindre restriction de sa liberté d'action dans sa politique d'importation. Depuis le 6 mai 1968, c'est un citoyen suisse, Olivier Long, qui est directeur général du GATT.

Notons que le GATT, dans sa forme actuelle, n'a pour ainsi dire aucun lien avec les Nations Unies. Le GATT a été primitivement conclu, le 30 octobre 1947, entre les vingt-trois principales nations commerçantes du monde, en anticipant sur la future Charte mondiale du commerce. Il contient, pour l'essentiel, les dispositions du chapitre du projet de charte relatif à la politique commerciale. L'ICITO (Interim Commission for the International Trade Organization) a été créé pour assurer la liaison entre le GATT et la nouvelle «orga-

¹⁾ FF 1968 I 11.

²⁾ Cf. message du Conseil fédéral du 10 avril 1966, FF 1966 I 725 et arrêté fédéral du 30 juin 1966, RO 1966 989.

nisation internationale du commerce» et pour assurer, le moment venu, son intégration dans la future organisation. La Charte mondiale du commerce n'ayant jamais été conclue, l'ICITO représente le seul lien entre le GATT et les Nations Unies, lien qui ne concerne au demeurant que les vingt-trois membres originaires du GATT. Les autres membres, au nombre d'environ quatre-vingts, n'entretiennent donc aucune relation avec les Nations Unies par l'intermédiaire de cette organisation. L'ICITO n'a d'ailleurs plus siégé depuis environ vingt ans.

c. Diverses organisations qui avaient vu le jour avant la seconde guerre mondiale et dont la Suisse faisait partie sont, par suite d'un accord avec le Conseil économique et social, devenues des institutions spécialisées des Nations Unies en vertu de l'article 63 de la Charte.

aa. L'Organisation internationale du travail (OIT) a été créée en 1919 par le traité de paix de Versailles. Quoique la Suisse ne fût pas signataire de ce traité, elle put néanmoins devenir membre de l'organisation du travail en souscrivant au chapitre relatif aux statuts de cette institution. A sa vingt-neuvième session, du 19 septembre au 9 octobre 1946, la conférence internationale du travail décida d'adapter les statuts de l'organisation aux circonstances nouvelles, consécutives à la dissolution de la Société des Nations et à la fondation des Nations Unies. La conférence approuva également un accord passé le 30 mai 1946 avec le Conseil économique et social des Nations Unies, par lequel l'OIT devenait une institution spécialisée des Nations Unies. Cet accord entra en vigueur après avoir été ratifié par l'Assemblée générale le 14 décembre 1946. Dans son message du 11 février 1947¹⁾, le Conseil fédéral a soumis cette modification des statuts aux Chambres fédérales, qui l'ont approuvée par l'arrêté fédéral du 26 mars 1947²⁾. L'Organisation internationale du travail a son siège à Genève depuis sa fondation.

bb. Les deux plus anciennes organisations internationales existantes sont l'Union télégraphique mondiale, fondée en 1865, dont est issue l'Union internationale des télécommunications (UIT), et l'Union postale universelle (UPU) fondée en 1874. Elles revisent leurs constitutions à intervalles réguliers. La dernière révision valable pour la Suisse date de 1965 pour l'Union des télécommunications et de 1964 pour l'Union postale. Toutes deux sont devenues des institutions spécialisées des Nations Unies par des accords datés des 14 août et 4 juillet 1947, qui furent ratifiées ensemble par l'Assemblée générale des Nations Unies le 15 novembre 1947. Ces accords sont entrés en vigueur, avec les statuts révisés, le 1^{er} janvier 1949 et le 1^{er} juillet 1948. Le siège de l'Union des télécommunications est à Genève, tandis que l'Union postale universelle a conservé le sien à Berne depuis sa fondation. De 1875 à 1966, l'UPU a toujours eu des Suisses pour directeurs: Eugène Borel, Edmond Hölm, Eugène Ruffy, Camille Décoppet, Evarist Garbanni-Nerini, Reynold Furrer, Alois Murri, Fritz Hess, Eduard Weber.

¹⁾ FF 1947 I 661.

²⁾ RO 1948 889.

d. La Suisse fait également partie de toutes les institutions spécialisées créées après la fondation des Nations Unies, sauf celles de Bretton Woods.

aa. Avant la fin de la seconde guerre mondiale, une conférence internationale de navigation aérienne se réunit déjà à Chicago du 1^{er} novembre au 7 décembre 1944 et conclut, le dernier jour de ses délibérations, une série d'accords, parmi lesquels figure la convention relative à l'aviation civile internationale qui institue l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI/ICAO), qui a succédé à l'ancienne organisation de navigation aérienne. Cet accord entra en vigueur le 4 avril 1947. Pendant la période transitoire, les affaires furent traitées par un comité intérimaire, qui conclut avec le Conseil économique et social, le 30 septembre 1946, un accord qui fut ratifié le 14 décembre par l'Assemblée générale. Le siège de l'organisation est à Montréal. La Suisse a adhéré à la convention de l'OACI par arrêté du 13 décembre 1946 ¹⁾.

bb. Le 16 octobre 1945 fut signé à Québec l'acte de fondation de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO). Il avait été préparé déjà en 1943 par une commission intérimaire. Celle-ci conclut avec le Conseil économique et social, le 10 juin 1946, un accord qui fit de la FAO une institution spécialisée des Nations Unies et qui fut approuvé par l'Assemblée générale le 14 décembre 1946. La FAO a pris la succession de l'institut international d'agriculture à Rome, et a son siège dans cette ville. La Suisse, admise comme membre le 3 septembre 1946, y entra définitivement par suite de l'arrêté fédéral du 19 décembre 1946 ²⁾. Plusieurs Suisses ont occupé des postes élevés dans cette organisation: Louis Maire fut de 1959 à 1963 président indépendant du conseil exécutif, le futur conseiller fédéral Wahlen y dirigea une division pendant onze ans, puis fut nommé en 1958 directeur général adjoint de l'organisation. P. Sartorius y dirige la division de l'économie forestière.

cc. Le 16 novembre 1945, une conférence réunie à Londres approuva la constitution de l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO), qui entra en vigueur le 4 novembre 1946. Un accord détaillé avec le Conseil économique et social, qui confère à l'UNESCO le statut d'institution spécialisée des Nations Unies, fut signé le 4 juin 1946 et approuvé par l'Assemblée générale le 14 décembre. Le 7 novembre 1947, la conférence générale de l'UNESCO approuva la demande d'admission de la Suisse, qui en devint membre par l'arrêté fédéral du 8 décembre 1948 ³⁾. Jean Piaget a fait partie du conseil exécutif de 1952 à 1956, et Bernard Barbey y siège depuis 1964. L'UNESCO a son siège à Paris.

La Commission nationale suisse pour l'UNESCO a été créée, par arrêté du Conseil fédéral du 6 mai 1949, conformément à l'article 7 de la constitution

¹⁾ RO 1947 1377.

²⁾ RO 1948 325.

³⁾ RO 1949 333.

de cette organisation, afin d'établir avec elle une liaison active. Son secrétariat permanent est assuré par le Département politique fédéral.

dd. A la demande du Conseil économique et social des Nations Unies, une commission élaborà, à Paris, au printemps de 1946, un projet d'accord qui devait remplacer les différentes institutions internationales existantes dans le domaine de la santé publique par une vaste Organisation mondiale de la santé (OMS). Une conférence, qui eut lieu la même année à New York du 19 juin au 22 juillet et à laquelle la Suisse prit aussi part, en adopta la constitution le 22 juillet. Un comité intérimaire fut institué en attendant l'entrée en vigueur de l'acte de fondation. Ce comité conclut le 8 août 1947 avec le Conseil économique et social un accord qui attribuait à l'OMS le statut d'institution spécialisée. Ratifié par l'Assemblée générale de l'ONU le 15 novembre 1947, il n'entra en vigueur que le 10 juillet 1948, après avoir été approuvé par la conférence plénière de l'OMS. Le siège de l'OMS est à Genève. La Suisse a adhéré à la constitution de l'OMS par l'arrêté fédéral du 19 décembre 1946¹⁾.

ee. Le 11 octobre 1947, une conférence réunie à Paris, avec la participation de la Suisse, approuva la convention portant création de l'Organisation météorologique mondiale (OMM), qui succéda à l'Organisation météorologique internationale, dont la fondation remontait à 1878. La convention entra en vigueur le 23 mars 1950. L'organisation établit son siège à Genève et conclut, le 5 avril 1951, avec le Conseil économique et social un accord qui en fit une institution spécialisée des Nations Unies et fut ratifié par l'Assemblée générale le 20 décembre 1951. La Suisse a adhéré à l'OMM par l'arrêté fédéral du 21 décembre 1948²⁾.

ff. Le 6 mars 1948, une conférence maritime, réunie à Genève, à laquelle la Suisse prit part et où elle avait le droit de vote en vertu d'une décision du Conseil économique et social des Nations Unies, approuva le statut d'une Organisation intergouvernementale consultative de la navigation maritime (OMCI). Ce statut n'entra en vigueur que le 17 mars 1958. L'OMCI a conclu avec les Nations Unies, le 12 août 1948, un accord qui en fait une institution spécialisée et qui fut ratifié par l'Assemblée générale le 18 novembre 1948. La Suisse y adhéra le 22 juin 1955 en vertu d'un arrêté fédéral du 6 juin³⁾. Le siège de l'OMCI est à Londres.

gg. Le 26 octobre 1956, une conférence réunie à New York, avec la participation de la Suisse, approuva le statut de l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA), qui entra en vigueur le 29 juin 1957. L'agence a son siège à Vienne. Elle a conclu avec les Nations Unies, le 24 juin 1957, un accord qui fut ratifié par l'Assemblée générale le 14 novembre 1957. Mais elle n'en est pas pour autant une institution spécialisée, quoique les clauses de cet accord

¹⁾ RO 1948 1001.

²⁾ RO 1952 221.

³⁾ RO 1958 1023.

ne diffèrent guère de celles qui furent conclues avec d'autres organisations. En raison de l'importance particulière de l'énergie atomique, l'accord établit un lien entre les organes politiques des Nations Unies et l'AIEA, dont le statut se rapproche de ceux des organes auxiliaires de l'ONU. La Suisse a adhéré à l'agence par l'arrêté fédéral du 18 mars 1957 ¹⁾.

Paul Jolles, l'actuel directeur de la Division du commerce du Département de l'économie publique, en fut jusqu'en 1961 le directeur général adjoint. Il avait été auparavant, en 1957, au siège des Nations Unies, le secrétaire exécutif de la commission préparatoire chargée de la création de l'agence.

4. Problèmes généraux résultant de la participation de la Suisse aux organes et institutions spécialisées des Nations Unies

a. La question de la participation de la Suisse s'est posée surtout dans les premiers temps de l'activité des Nations-Unies. Il eût été tout à fait possible de n'admettre dans les institutions spécialisées que les Etats membres de l'ONU. Mais comme la Suisse pouvait demeurer membre des organisations antérieures à la création des Nations Unies, elle fut également encouragée à demander son admission dans les nouvelles institutions spécialisées. Sa participation aux conférences convoquées par les Nations Unies en vue de créer des institutions spécialisées, suscita au début certains problèmes. La question de savoir s'il fallait inviter la Suisse était examinée dans chaque cas particulier jusqu'à ce que la tradition s'instaurât d'adresser aussi une invitation aux membres des institutions spécialisées qui n'appartiennent pas aux Nations Unies.

b. On eut plusieurs fois l'occasion d'examiner si l'adhésion aux institutions spécialisées ou aux organes des Nations Unies était compatible avec la neutralité. Cet examen fut particulièrement minutieux dans le cas de la Cour internationale de justice ²⁾. Le cas des institutions spécialisées dont les activités sont essentiellement techniques, était en principe plus simple. Par contre, il importait d'examiner chaque fois si l'accord passé avec les Nations Unies en vertu de l'article 63 de la Charte, pouvait avoir des incidences sur notre neutralité.

aa. Les dispositions des différents accords fixant les obligations des institutions spécialisées envers les Nations Unies ont une portée très variable. L'Union internationale des télécommunications et l'Organisation météorologique mondiale s'engagent, en vertu de l'article VI de leurs accords, à collaborer avec les Nations Unies et leurs organes, et à leur prêter concours dans toute la mesure du possible, conformément aux dispositions de la Charte et au statut respectif de chacune des deux institutions, tout en tenant compte de la situation particulière de ceux des membres de l'organisation qui ne sont

¹⁾ RO 1958 525.

²⁾ Cf. première partie, chapitre III C 2 a.

pas en même temps membres de l'Organisation des Nations Unies. Par son accord avec l'ONU, l'Union postale universelle s'engage à lui prêter son concours dans la mesure compatible avec la convention postale universelle et reconnaît en outre, en ce qui concerne les membres des Nations Unies, la prépondérance des obligations découlant de la Charte, conformément à l'article 103, sur celles qui résultent de la convention postale universelle et de ses arrangements connexes. Les autres accords entre les Nations Unies et des institutions spécialisées ne font point de différence entre Etats membres et non membres. Toutes les institutions spécialisées reprennent, parfois à la lettre, l'article VII de la convention entre l'UNESCO et les Nations Unies, qui a la teneur suivante:

«L'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture convient de coopérer avec le Conseil économique et social en fournissant telle information et telle assistance que le Conseil de sécurité pourrait demander, y compris l'assistance nécessaire à permettre l'application des décisions du Conseil de sécurité pour le maintien ou le rétablissement de la paix et de la sécurité internationales.»

bb. Dans son message du 19 novembre 1946 sur l'adhésion de la Suisse à la FAO, le Conseil fédéral s'est exprimé, sous l'angle de la neutralité, sur l'accord entre cette organisation et les Nations Unies, qui contient une disposition analogue à l'article de l'accord entre l'UNESCO et le Conseil économique et social que nous venons de citer. Le Conseil fédéral constate ce qui suit:

«Les rapports de la FAO avec le Conseil de sécurité, l'organe politique supérieur des Nations Unies, revêtent une importance particulière pour la Suisse, qui n'est pas membre des Nations Unies et dont la neutralité est perpétuelle. Un examen approfondi permet toutefois d'affirmer que les dispositions de l'accord sur ce point ne sauraient affecter en aucune manière notre neutralité. Le mémorandum établi par la FAO prévoit, il est vrai, que les Etats non membres des Nations Unies ne sont pas au bénéfice d'une situation privilégiée, en ce qui concerne l'accord avec les Nations Unies. Il est en revanche relevé que cet accord n'impose des obligations qu'à la FAO elle-même et non aux Etats membres. Par son adhésion à l'organisation, la Suisse reconnaît tacitement que les informations qu'elle sera appelée à fournir pourront éventuellement être transmises au Conseil de sécurité. Ces informations n'ont toutefois pas un caractère confidentiel et sont, dans la plupart des cas, publiées de toute façon, de sorte que leur transmission au Conseil de sécurité n'est guère qu'une formalité ¹⁾.»

Le mémorandum mentionné est un texte élaboré par le secrétariat de la FAO après consultation de la section juridique du Secrétariat général des Nations Unies. Le message du 20 août 1948 relatif à l'entrée de la Suisse dans l'UNESCO se réfère expressément aux observations faites à propos de la FAO ²⁾. Ceux du 27 et du 30 septembre 1946, relatifs à l'entrée de la Suisse dans l'Organisation internationale de l'aviation civile et dans l'Organisation mondiale de la santé, où la situation juridique est identique, n'abordent pas cette question ³⁾. Toutefois, le délégué suisse à la première assemblée de l'OACI, qui

¹⁾ FF 1946 III 1068.

²⁾ FF 1948 II 1162.

³⁾ FF 1946 III 583 et 675.

siégea à Montréal du 6 au 27 mai 1947, déclara au nom du Conseil fédéral que la Suisse, n'étant pas membre des Nations Unies, ne pourrait pas assumer envers le Conseil de sécurité des obligations qui seraient incompatibles avec son statut de neutralité permanente. Le Conseil fédéral craignait que l'obligation de fournir des renseignements pût avoir, dans le cas de l'OACI, des conséquences plus graves que dans les autres organisations¹⁾.

cc. Le Conseil fédéral adopta une attitude différente envers l'Organisation de la navigation maritime (OMCI). L'accord entre cette organisation et les Nations Unies contient cependant une disposition presque identique à l'article 7 de l'accord avec l'UNESCO. Mais le Conseil fédéral estima que, vu l'importance de la flotte suisse pour l'approvisionnement du pays en temps de guerre, tout devait être fait pour en garantir l'absolue neutralité. Pour cette raison, le représentant de la Suisse déposa en signant le statut le projet de réserve suivant:

«A l'occasion du dépôt de son instrument de ratification ... la Suisse fait la réserve, de manière générale, que sa collaboration à l'IMCO, notamment en ce qui concerne les relations de cette organisation avec l'Organisation des Nations Unies, ne peut dépasser le cadre que lui assigne sa position d'Etat perpétuellement neutre. C'est dans le sens de cette réserve générale qu'elle formule une réserve particulière, tant à l'égard du texte de l'article VI, tel qu'il figure dans l'accord, actuellement à l'état de projet, entre l'IMCO et l'ONU, qu'à l'égard de toute clause analogue qui pourrait remplacer ou compléter cette disposition, dans ledit accord ou dans un autre arrangement²⁾.»

Cette réserve n'ayant pas suscité d'objections de la part des Etats signataires et ayant été approuvée par les Chambres fédérales, fut confirmée lors de la ratification.

dd. Dans son message du 1^{er} mars 1967, relatif à l'entrée de la Suisse dans l'Agence internationale de l'énergie atomique, le Conseil fédéral estima également opportun de formuler une réserve, non seulement parce que cette institution est liée au Conseil de sécurité, mais en raison aussi des compétences que son statut lui octroie en matière de contrôle et de sanctions. Voici quelle devait en être la teneur:

«A l'occasion du dépôt de son instrument de ratification ... la Suisse fait la réserve de portée générale que sa collaboration à l'Agence internationale de l'énergie atomique, notamment en ce qui concerne les relations de cette organisation avec l'Organisation des Nations Unies, ne peut dépasser le cadre que lui assigne sa position d'Etat perpétuellement neutre. C'est dans le sens de cette réserve générale qu'elle formule une réserve particulière tant à l'égard du texte de l'article III, lettre b, chiffre 4, du statut qu'à l'égard de toute clause analogue qui pourrait remplacer ou compléter ces dispositions dans ce statut ou dans un autre arrangement³⁾.»

Le texte de cette réserve ne fut pas communiqué lors de la signature comme dans le cas de l'OMCI, mais à l'occasion seulement de la ratification du statut et après qu'il eut été approuvé par les Chambres fédérales.

1) FF 1954 II 479.

2) Message du 27 septembre 1954: FF 1954, II 481.

3) FF 1957 I 868.

c. Comme nous l'avons déjà mentionné, plusieurs organes et institutions spécialisées des Nations Unies ont leur siège en Suisse ¹⁾. Il en résulte quelques problèmes:

aa. Le statut des différentes organisations n'a pas été réglé d'une manière uniforme. Tandis que l'Union postale universelle, l'Union internationale des télécommunications et le GATT bénéficient, à la suite d'un échange de lettres avec le Département politique, du régime accordé à l'Office des Nations Unies à Genève, le Conseil fédéral a conclu des accords de siège particuliers avec d'autres organisations. Le premier de ces accords est celui conclu le 11 mars 1946 avec l'Organisation internationale du travail (OIT). En tant qu'organe de la Société des Nations, l'OIT avait bénéficié jusqu'alors des mêmes privilèges et immunités que celle-ci. Lorsqu'elle dut décider, en 1946, soit de revenir au lieu de son siège principal, à Genève, soit de transférer celui-ci au Canada, elle exprima le désir d'être mise au bénéfice d'un statut juridique mieux défini. Ce vœu fut à l'origine de l'accord de siège mentionné ci-dessus auquel était annexé un arrangement d'exécution. Par la suite, des accords analogues ont été conclus avec l'Organisation mondiale de la santé et l'Organisation météorologique mondiale. Leur contenu ne diffère guère de celui passé avec l'OIT, qui leur sert de modèle. Rappelons encore que, lors de la visite du Secrétaire général des Nations Unies à Berne, les 2 et 3 août 1946, le Conseil fédéral l'assura que tout avantage octroyé à une autre organisation internationale le serait aussi à l'ONU. Ce régime de «l'organisation la plus favorisée» a été accordé de même, tacitement, à tous les autres organes et institutions spécialisées des Nations Unies.

bb. Il importait tout particulièrement que ni la position internationale de la Suisse, ni sa sécurité ne soient affectées par les activités des Nations Unies et de leurs institutions spécialisées. Une garantie appropriée a été accordée par les Nations Unies dans un échange de lettres qui complète l'accord de siège. En outre, l'accord du 11 mars 1946 avec l'OIT contient les articles suivants:

«Article 24

La Suisse n'encourt, du fait de l'activité de l'Organisation internationale du travail sur son territoire, aucune responsabilité internationale quelconque pour les actes et omissions de l'Organisation ou pour ceux de ses agents agissant ou s'abstenant dans le cadre de leurs fonctions.

Article 25

1. Rien dans le présent accord n'affecte le droit du Conseil Fédéral Suisse de prendre les précautions utiles dans l'intérêt de la sécurité de la Suisse.

2. Au cas où il estimerait nécessaire d'appliquer le premier paragraphe du présent article, le Conseil Fédéral Suisse se mettra, aussi rapidement que les circonstances le permettront, en rapport avec l'Organisation Internationale du Travail en vue d'arrêter, d'un commun accord, les mesures nécessaires pour protéger les intérêts de l'Organisation.

3. L'Organisation Internationale du Travail collaborera avec les autorités suisses en vue d'éviter tout préjudice à la sécurité de la Suisse du fait de son activité.»

¹⁾ Voir première partie chapitre III A 2 d.

Les mêmes dispositions se retrouvent aux articles 24 et 25 de l'accord du 17 juillet 1948 avec l'OMS et aux articles 23 et 24 de l'accord du 10 mars 1955 avec l'OMM. Pour l'UPU, l'UIT et le GATT, il y a lieu de se référer à l'échange de lettres, mentionné plus haut, avec le Secrétaire général des Nations Unies.

cc. Conformément aux accords de siège, la Suisse concède certains privilèges et immunités aux fonctionnaires des institutions spécialisées fixées sur son territoire, ainsi qu'aux représentants permanents accrédités auprès d'elles et aux représentants des membres qui prennent part à leurs sessions. Ces privilèges doivent assurer le parfait fonctionnement des organisations. C'est ainsi que les fonctionnaires des organisations se voient reconnaître, dans l'exercice de leurs fonctions officielles, l'immunité de juridiction, qui peut toutefois être levée par l'organisation. Les bâtiments des organisations, et leurs archives en particulier, sont protégés contre toute intervention des autorités fédérales ou cantonales. Les ressources financières des organisations provenant des contributions versées par les Etats membres, y compris la Suisse, sont exonérées d'impôts. Il en est de même des traitements des fonctionnaires et des caisses de pension institués en leur faveur. En outre, les objets importés par une organisation à des fins officielles sont exonérés de toutes taxes douanières. Certaines facilités sont par ailleurs accordées aux fonctionnaires étrangers, lors de leur première installation; ces facilités correspondent à celles qui sont consenties au personnel des missions diplomatiques. Les délégations permanentes auprès de l'Office des Nations Unies et auprès des institutions spécialisées établies à Genève jouissent des mêmes privilèges et immunités que les missions diplomatiques accréditées à Berne.

Comme nous l'avons exposé ¹⁾, le fait que plus de 8700 fonctionnaires des organisations intergouvernementales ayant leur siège à Genève, jouissent de privilèges fiscaux, a suscité quelque mécontentement dans certains milieux de la population. A vrai dire un nombre important de ces fonctionnaires ne relèvent ni de l'Office des Nations Unies ni d'une de leurs institutions spécialisées fixées à Genève. Le principe de l'exonération fiscale des fonctionnaires internationaux est aujourd'hui partout reconnu et stipulé dans les accords de siège, conclus entre les Etats hôtes et les organisations. L'exonération fiscale des fonctionnaires se justifie par le fait que les salaires peuvent être diminués d'autant, ce qui allège les dépenses de personnel des organisations et, par conséquent, les contributions des Etats membres. Cette réglementation concorde en outre avec les dispositions des deux conventions du 13 février 1946 et du 21 novembre 1947 sur les privilèges et immunités des Nations Unies et de leurs institutions spécialisées, accords auxquels la Suisse n'a pas adhéré, mais dont elle a néanmoins tenu compte en concluant avec des organisations internationales des accords de siège.

Ce qui heurte particulièrement une fraction de la population de Genève, c'est le fait que les citoyens suisses au service des Nations Unies et de leurs institutions spécialisées ne paient pas d'impôt sur leurs traitements. Cette question

¹⁾ Cf. première partie, chapitre III, A 2 b.

a été examinée attentivement à plusieurs reprises, au cours des dernières années, par les autorités compétentes de la Confédération et du canton en collaboration avec les organisations internationales. L'exonération fiscale des citoyens suisses au service des organisations internationales repose, comme celle de leurs collègues étrangers, sur des assurances formelles qui ont été données et qu'il serait politiquement inopportun de reprendre. Les considérations dont on s'est inspiré à l'égard des fonctionnaires étrangers valent aussi pour les fonctionnaires suisses. S'ils étaient assujettis au paiement de l'impôt, leurs traitements devraient être augmentés et la différence grèverait le budget des organisations et, par conséquent, celui des Etats membres. Comme les fonctionnaires de nationalité suisse coûteraient, s'ils étaient assujettis à l'impôt, plus cher à l'organisation, celle-ci pourrait renoncer à les engager, ce qui serait contraire à notre intérêt. L'introduction d'un système d'imposition interne comportant un fonds de péréquation, telle qu'elle est pratiquée au siège des Nations Unies à New York à la demande des Etats-Unis d'Amérique, fut étudiée minutieusement, mais n'a pas été jugée réalisable.

Afin de résoudre les problèmes que suscite au canton de Genève le statut privilégié des organisations internationales et de leurs fonctionnaires, une commission mixte où sont représentées les administrations intéressées de la Confédération et du canton de Genève a été créée en 1967. Au cours de son enquête, cette commission a constaté notamment que l'imposition des fonctionnaires internationaux en vue d'augmenter les recettes fiscales ne pouvait être envisagée et que la Confédération et Genève devaient chercher à compenser par des méthodes autres que celle du fisc les charges qui incombent au canton.

d. La politique de la Suisse, au sein des organes des Nations Unies et des institutions spécialisées, se caractérise par la volonté de collaborer à l'accomplissement des tâches de ces institutions de la façon la plus constructive possible, d'aider à coordonner efficacement des activités des différentes institutions et d'éviter une politisation des débats. Dans le domaine administratif, les délégués suisses s'emploient en faveur d'une saine politique budgétaire et de l'introduction de critères permettant d'évaluer l'efficacité des organisations¹⁾.

aa. L'entrée d'un nombre toujours croissant d'anciennes colonies promues à l'indépendance dans les institutions spécialisées et les organes des Nations Unies, a amené ces derniers à s'occuper de plus en plus des problèmes de développement technique et économique de ces nouveaux membres. L'ampleur des besoins dans ce domaine excède dans la plupart des cas les possibilités d'action des différentes organisations et exige qu'un ordre de priorité soit établi. Désireuse de voir les activités des institutions spécialisées dont elle fait partie s'exercer le plus rationnellement et le plus efficacement pos-

¹⁾ La Suisse a été invitée à participer aux réunions du groupe dit «de Genève», constitué officieusement par les délégations des Etats occidentaux industrialisés pour discuter des questions financières et budgétaires.

sible, la Suisse ne cesse de coopérer activement à l'établissement de telles listes de priorité. Elle n'a cessé de soutenir à ce propos que le critère de priorité ne doit pas être le prestige d'une organisation ou de certains de ses membres, mais bien l'utilité effective de la tâche à accomplir.

bb. Certains des problèmes politiques qui préoccupaient ou continuent à préoccuper tout particulièrement les Nations Unies, tels que le conflit Est-Ouest, la décolonisation et la discrimination raciale, tendent bien entendu constamment à influencer les débats aussi au sein des institutions spécialisées. La Suisse a toujours défendu l'opinion que les institutions spécialisées, les organisations et les conférences de caractère technique, doivent se limiter à l'étude des problèmes qui leur sont soumis et s'abstenir de discussions politiques. Les questions politiques devraient être débattues au sein des organes compétents de l'ONU.

Les délégations suisses ont pour instruction de s'efforcer de dépolitiser les problèmes, de faire en sorte qu'ils soient abordés par leurs aspects concrets. Elles doivent faciliter l'adoption de solutions de compromis, sans lesquelles aucune collaboration internationale n'est possible, aussi longtemps que les principes qu'elles ont à défendre ne sont pas mis en cause.

cc. La rapide augmentation du nombre des institutions spécialisées et des organes auxiliaires de l'ONU rend indispensable la coordination de leurs activités, afin que les mêmes questions ne soient pas traitées simultanément par plusieurs organisations. Des organes ont été créés dans le cadre des Nations Unies, en vue de réaliser cette coordination. N'étant pas membre de l'ONU, la Suisse ne peut participer à leurs travaux. Elle les suit néanmoins avec attention et s'emploie activement, dans les institutions spécialisées auxquelles elle appartient, à résoudre les problèmes de coordination.

D. La Suisse et les conventions des Nations Unies

a. Au cours des vingt années de leur existence, les Nations Unies ont élaboré un ensemble de conventions d'envergure mondiale¹⁾. Outre leurs efforts en vue de promouvoir les droits de l'homme et pour codifier et développer le droit international, les Nations Unies tentent de résoudre des problèmes pratiques, économiques et techniques, dans la mesure où ils ne relèvent pas de la compétence d'une institution spécialisée de l'ONU. Récemment, quatre traités importants, élaborés dans le cadre des Nations Unies, ont été, pour des raisons politiques, conclus en dehors de l'organisation mondiale. Il s'agit du traité du 5 août 1963 interdisant les essais d'armes nucléaires dans l'atmosphère, l'espace cosmique et sous l'eau; du traité du 19 décembre 1966 sur les principes régissant les activités des Etats en matière d'exploration et d'utilisation de l'espace extra-atmosphérique, y compris la lune et les autres corps célestes; de l'accord du 19 décembre 1967 sur le sauvetage des astronautes, le retour des astronautes

¹⁾ Cf liste des traités multilatéraux déposés auprès du Secrétariat des Nations Unies, du 31 décembre 1967, Doc. ONU ST/LEG/SER. D/1.

et la restitution des objets lancés dans l'espace extra-atmosphérique et du traité du 12 juin 1968 sur la non-prolifération des armes nucléaires (traité d'interdiction atomique). Ces quatre traités ont été ouverts à la signature, simultanément à Londres, Moscou et Washington, afin que tous les Etats du monde puissent y adhérer, y compris ceux qui, comme la République populaire de Chine, la République démocratique d'Allemagne, la Corée du Nord et le Vietnam du Nord, ne sont pas reconnus par toutes les grandes Puissances et ne sont par conséquent normalement pas invités à participer aux traités des Nations Unies.

b. Fidèle à son principe de collaborer autant que possible aux activités des Nations Unies dont le caractère n'est pas purement politique, la Suisse a signé de nombreuses conventions conclues sous l'égide de l'organisation mondiale. Dans la mesure où celles-ci furent élaborées lors de conférences auxquelles la Suisse était invitée, notre pays a collaboré activement aux travaux préparatoires, au cours desquels il a pu veiller dans la mesure du possible au respect de ses intérêts. La délégation suisse s'est en outre régulièrement efforcée de faire admettre une clause d'arbitrage, selon laquelle les différends relatifs à l'interprétation et à l'application de la convention seraient obligatoirement soumis à une procédure judiciaire ou arbitrale. A défaut d'une telle clause, la Suisse a parfois proposé l'adjonction d'un protocole facultatif sur le règlement obligatoire des différends¹⁾.

Récemment, dans un nombre croissant de cas, des traités des Nations Unies ont été élaborés par l'Assemblée générale ou par une de ses commissions permanentes, auxquelles la Suisse, Etat non membre, n'a évidemment pas accès²⁾. Il est arrivé qu'on ait offert à notre pays la possibilité de donner son avis par écrit au sujet d'un projet de convention. Lorsque tel n'était pas le cas, notre pays s'est efforcé, par l'intermédiaire de son observateur permanent à New York, d'attirer l'attention d'autres délégations sur les points qui l'intéressaient particulièrement.

c. L'annexe VII de ce rapport donne un aperçu de la participation suisse aux conventions des Nations Unies.

¹⁾ Cf. Ruedger: Des clauses arbitrales et de juridiction dans les conventions internationales récentes, Recueil d'études de droit international en hommage à Paul Guggenheim, 1968, page 687 et suivantes; et annexe VII.

²⁾ Ce fut le cas pour les quatre conventions mentionnées ci-dessus sous a.

*Seconde partie***POSSIBILITÉS ET CONDITIONS D'UNE ENTRÉE DE LA SUISSE
DANS L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES
EN MAINTENANT SON STATUT DE NEUTRALITÉ****A. Introduction**

Ce rapport serait incomplet si l'on n'y examinait pas aussi à quelles conditions la Suisse pourrait entrer dans l'Organisation des Nations Unies et quelle y serait sa position. M. Bretscher, dans son postulat, souhaite expressément un tel examen. Quelles que soient les conclusions auxquelles parviendra le Conseil fédéral, une information complète sur ce sujet répond manifestement à un besoin. On peut attendre d'un réexamen des problèmes que poserait une éventuelle adhésion de la Suisse à l'ONU et des perspectives et possibilités de maintenir notre statut de neutralité qui s'offriraient dans cette hypothèse, qu'il contribue à faire mieux comprendre l'activité des Nations Unies et qu'il renforce la politique étrangère suivie par le Conseil fédéral.

Nous examinerons dans une première section (B) de cette seconde partie si le statut suisse de neutralité est compatible avec la qualité de membre des Nations Unies. Dans une deuxième section (C), nous verrons si – et comment – notre neutralité pourrait être maintenue dans le cadre de l'organisation et quelle procédure, en droit suisse, il conviendrait d'adopter en cas d'adhésion. La troisième section (D) esquissera les développements et les réalités politiques actuelles des Nations Unies. La quatrième section (E), confrontera les aspects positifs et négatifs de l'adhésion et de l'abstention. Enfin, le Conseil fédéral exposera ses conclusions dans la section finale (F), en proposant diverses mesures destinées à améliorer notre information au sujet des Nations Unies et à manifester notre volonté de renforcer encore la collaboration internationale.

B. Le statut suisse de neutralité et l'adhésion à l'ONU*1. La question de la compatibilité du statut de neutralité avec la qualité de membre des Nations Unies*

a. A la conférence de San Francisco, la première commission, chargée d'étudier les dispositions générales de la Charte, fut saisie d'un memorandum français du 21 mars 1945 qui proposait qu'une disposition stipule expressément

l'incompatibilité du statut de neutralité avec la qualité de membre¹⁾. Cette question fut discutée par un sous-comité dans ses séances des 17 mai et 13 juin 1945. Le délégué français expliqua la conception de son pays en soulignant qu'il fallait entendre par statut de neutralité, celui de neutralité permanente. Il est probable que cette conception se heurta à la résistance d'autres membres du sous-comité. Le procès-verbal des délibérations de la séance du 13 juin 1945 porte simplement ce qui suit:

«Dans la discussion qui s'ensuit, il est reconnu que le statut de la neutralité permanente est incompatible avec les principes énoncés aux paragraphes 5 et 6 du Chapitre II (n.b.: actuellement article 2 ch. 5 et 6) en ce sens qu'aucun Etat ne peut se prévaloir du statut de la neutralité permanente pour se libérer des obligations de la Charte. Le sous-comité, à la suite de ces explications, admet tacitement que le vote émis sur les paragraphes 5 et 6 englobe l'amendement français.»

Ainsi, à la conférence de San Francisco, la majorité estima que la neutralité permanente ne devait pas servir de prétexte pour se dérober aux obligations spécifiques énoncées dans la Charte.

La teneur de l'article 2, chiffre 5, et celle des articles 25, 39, 42, 43, 48 et 51 de la Charte, que l'on examinera plus loin en détail, autorise à se demander si la qualité de membre n'exclut pas la neutralité. Toutefois, l'esprit de la Charte ne permet pas de conclure à une incompatibilité fondamentale. Indiquons ici que lorsque le Conseil de sécurité ne parvient pas, dans le cas d'une agression armée, à prendre une décision conformément à l'article 39, les Etats tiers ont, en vertu de l'article 51, le droit – mais non l'obligation – de porter secours à l'Etat victime de l'agression, ce qui implique qu'ils peuvent aussi rester neutres.

Sans doute la motion de la sécurité collective qui est l'assise même de la Charte est-elle théoriquement inconciliable avec la neutralité; celle-ci signifie qu'on s'abstient d'ingérences et d'hostilités, celle-là, au contraire, exige qu'on prenne fait et cause contre l'agresseur. L'essentiel est pourtant que l'une et l'autre se proposent de maintenir la paix. En ce sens, la neutralité ne contredit nullement les dispositions de la Charte²⁾, elle s'accorde, bien au contraire; avec celle-ci dans la recherche de ce qui est son suprême but. Il sied aussi, dans ce contexte, de faire observer que la neutralité est un statut qui a souvent fait ses preuves dans la pratique du droit international, tandis que le principe de la sécurité collective gardera longtemps encore un caractère utopique.

¹⁾ Cf. United Nations Conference on International Organization, volume 3, page 383; voir aussi Comptes rendus des délibérations, volume 6, pages 315 et 478.

²⁾ Voir, à ce sujet, *Chaumont*, Nations Unies et Neutralité, Recueil des Cours de l'Académie de Droit International, vol. 89 1956 I, pages 7 et s., 30 et s., 54 et s.; voir aussi le message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale, du 4 août 1919, sur la question de l'entrée de la Suisse dans la Société des Nations, FF 1919 IV 592 et ss.

C'est pourquoi la doctrine reconnaît aujourd'hui généralement que la Charte, malgré les idées sur lesquelles elle repose, n'exclut pas la neutralité¹⁾.

Au cours des années, divers Etats qui pratiquent une politique de neutralité ont adhéré aux Nations Unies sans qu'on eût de quelque côté que ce soit formulé d'objections ni contre leur admission, ni contre le maintien de leur politique²⁾. C'est ainsi que la Suède fut admise dès 1946, bien qu'elle pratique délibérément une politique de neutralité permanente. L'Autriche, dont le statut de neutralité s'inspire expressément de celui de la Suisse, adhéra à son tour en 1955. Cet Etat fut également admis sans réserves. D'un côté, cette circonstance pourrait faciliter l'adhésion de la Suisse, D'un autre côté, on pourrait concevoir qu'un traitement spécial de la Suisse en cas d'adhésion donne à penser que la neutralité autrichienne est d'une qualité inférieure à celle de la neutralité suisse. Par conséquent, des Etats qui attachent beaucoup d'importance à la neutralité de l'Autriche pourraient, en se référant à son admission sans conditions, accueillir avec réserve une demande de la Suisse de bénéficier d'un traitement spécial. Depuis 1962, le Laos aussi, quoique membre des Nations Unies, est lié par un statut de neutralité créé, il est vrai, alors que ce pays appartenait déjà à l'organisation mondiale depuis bien des années.

Un autre argument peut étayer la thèse selon laquelle la neutralité permanente est compatible avec la qualité de membre. L'article 103 de la Charte stipule, certes, qu'en cas de conflit entre les obligations des membres en vertu de la Charte et celles qui découlent de «tout autre accord international», les premières prévaudront même si l'accord dont il s'agit est antérieur à l'entrée en vigueur de la Charte. On ne trouve pas dans la Charte une disposition correspondante à l'article 21 du pacte de la Société des Nations, selon lequel certains accords conclus antérieurement sont conciliables avec le pacte s'ils servent la cause de la paix. Toutefois, même pour les Nations Unies et leurs membres, les règles de droit coutumier international restent obligatoires aussi longtemps qu'elles n'ont pas été modifiées par un traité. Or, on peut à bon droit considérer que le statut de neutralité de la Suisse qui a, depuis 1815, le caractère d'un traité, est aujourd'hui ancré dans le droit coutumier international. Telle est en tout cas la conception qui fut adoptée par la commission de droit international des

¹⁾ Cf. Bindschedler: Die Neutralität im modernen Völkerrecht, *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, vol. 17 (1956) page 29 et ss.; Bowett: Self-Defense in International Law, 1958, page 174 et ss.; Brownlie: International Law and the Use of Force by States, 1963, page 404; Chaumont: loc. cit. page 32 et ss.; Greber: Die dauernde Neutralität und das kollektive Sicherheitssystem der Vereinten Nationen, 1967, page 85 et ss.; Guggenheim: La sécurité collective et le problème de la neutralité, «Annuaire suisse du droit international», vol II (1945), page 28 ss.; Lalive: International Organization and Neutrality, *British Year Book of International Law*, vol. XXIV (1947), page 77 et ss.; Robert: Etude sur la neutralité suisse, 1950, page 84 et ss.; Scheuner: Neutralität, dans Strupp-Schlochauer, *Wörterbuch des Völkerrechts*, vol. 2 (1961), page 593.

²⁾ Cf. première partie, chapitre II C.

Nations Unies¹⁾. Si l'on considère que la neutralité suisse a acquis son caractère de droit coutumier au cours de ces 150 dernières années et non pas seulement depuis 1945 – on est en droit de conclure, d'entente avec la commission de droit international, que la Charte des Nations Unies ne peut pas infirmer ce statut. Forte de cette conception, la Suisse pourrait, aussi en étant membre des Nations Unies, invoquer au sein de l'organisation le fondement de droit coutumier de son statut de neutralité. Sans doute peut-on aussi, avec de bons arguments, interpréter l'article 103 de la Charte dans le sens opposé.

b. Si la neutralité permanente ne paraît pas être en principe inconciliable avec la qualité de membre des Nations Unies, la Charte en limite néanmoins l'application. Ainsi que le font déjà ressortir les travaux préparatoires de San Francisco, un membre ne doit pas pouvoir prendre prétexte de sa neutralité pour se soustraire aux obligations spécifiques énoncées dans la Charte. Ce principe découle de l'article 2, chiffre 5, qui stipule :

«Les Membres de l'Organisation donnent à celle-ci pleine assistance dans toute action entreprise par elle conformément aux dispositions de la présente Charte et s'abstiennent de prêter assistance à un Etat contre lequel l'Organisation entreprend une action préventive ou coercitive.»

Lorsque les Nations Unies décident contre un Etat des mesures coercitives au sens du chapitre VII de la Charte, elles deviennent elles-mêmes parties au conflit. Un membre neutre ne peut, en pareil cas, en vertu de l'article 2, chiffre 5, prétendre que sa neutralité lui impose d'appliquer le même traitement aux parties en conflit. Selon l'article 25, le membre neutre est au contraire lui aussi tenu de participer aux sanctions. La parité de traitement à l'égard des belligérants sur le plan militaire et économique, telle que la Suisse s'est efforcée de l'appliquer pendant les deux guerres mondiales, ne se laisserait donc guère concilier avec le devoir d'assistance prescrit par l'article 2, chiffre 5. La situation est semblable à celle qui découlait de l'article 16 du pacte de la Société des Nations, à cette différence près que ce ne sont plus les membres eux-mêmes qui jugent s'il y a lieu d'ordonner des sanctions, mais le Conseil de sécurité, dont la décision est obligatoire (art. 39 de la Charte).

c. Tandis que les sanctions non militaires qui, selon l'article 41, peuvent aller de la rupture des relations diplomatiques jusqu'au blocus complet, doivent être appliquées automatiquement par les Etats membres aussitôt que le Conseil de sécurité les a décidées, l'obligation de participer à des sanctions militaires conformément à l'article 42 – démonstrations ou opérations exécutées par des forces aériennes, navales ou terrestres, ainsi que l'autorisation de passage et autres facilités – ne devient effective qu'après que l'Etat neutre a conclu un accord avec le Conseil de sécurité, stipulant la nature et l'ampleur de l'assistance militaire à fournir; faute d'un tel accord, on ne peut exiger de lui qu'il

¹⁾ Cf. rapports de la commission sur sa 16ème session (1964, page 12) et sur la 18ème (1966, page 64); voir aussi Lord McNair: *Law of Treaties*, 1961, page 260.

participe aux mesures décidées en vertu de l'article 42. La neutralité militaire reste ainsi possible et l'Etat membre n'est même pas obligé d'accorder le droit de passage sur son territoire aux troupes engagées dans les opérations de sanctions. La conclusion d'accords au sens de l'article 43 n'a été imposée jusqu'à présent à aucun Etat. Il semble d'ailleurs qu'une telle contrainte soit exclue si l'on se réfère au chiffre 3 du même article, qui précise que ces accords devront être ratifiés par les Etats signataires selon leurs règles constitutionnelles respectives. La Charte ne contient pas non plus de dispositions coercitives quant au contenu de ces accords, comme le rapporteur français de la commission, Paul Boncour, l'a fait expressément remarquer à la conférence de San Francisco¹⁾. Même la Cour internationale de justice a, dans son avis du 20 juillet 1962, émis l'opinion que le Conseil de sécurité et les Etats membres sont entièrement libres de fixer le contenu de pareils accords²⁾. Au demeurant, comme aucun accord n'a été conclu jusqu'à présent en vertu de l'article 43, on ne peut tirer de la pratique aucun enseignement.

Des accords semblables n'ayant pas été prévus au sujet des sanctions non militaires, le Conseil de sécurité est libre, conformément à l'article 48, chiffre 1, de confier l'exécution de mesures coercitives, militaires ou non militaires, à tous les Etats membres ou à certains seulement. Tout comme en matière de sanctions militaires, la possibilité existe donc qu'un Etat dont la neutralité est permanente soit dispensé de participer aux sanctions non militaires. On ne sera sans doute, en règle générale, guère enclin à accorder de telles dispenses qui auraient pour résultat d'affaiblir le dispositif des sanctions non militaires.

d. L'adhésion de la Suisse à la Cour internationale de justice, ainsi que nous l'avons déjà mentionné, n'a pas soulevé jusqu'à présent de difficultés relatives au droit de neutralité³⁾.

2. *Le statut de neutralité en cas de non-adhésion aux Nations Unies*

a. Conformément à l'article 2, chiffre 6, de la Charte, les Nations Unies font en sorte que les Etats non membres agissent selon les principes de la Charte dans la mesure nécessaire au maintien de la paix et de la sécurité internationales. Un Etat non membre peut donc, si l'Organisation mondiale ordonne des mesures coercitives contre un Etat, être invité, conformément à l'article 2, chiffre 5, à s'abstenir de prêter assistance à cet Etat et, simultanément, à accorder aux Nations Unies toute l'assistance désirable dans le cadre de la Charte. Si l'on se réfère au procès-verbal des délibérations relatives à la compatibilité des chiffres 5 et 6 de l'article 2 avec le statut de neutralité permanente⁴⁾, procès-verbal que nous avons mentionné plus haut, il semble bien que l'opinion ait

1) Cf. United Nations Conference, loc. cit. vol. 12, page 526 ss.

2) Cf. C. I. J. Rec. 1962, page 166 s.

3) Voir, pour plus de précisions, première partie, chapitre III C 2 a.

4) Cf. seconde partie B 1 a.

prévalu à la conférence de San Francisco qu'un Etat non membre ne pouvait invoquer un statut de neutralité pour se dérober aux obligations spécifiques découlant de la combinaison des chiffres 5 et 6 de l'article 2. Mais un Etat qui n'est pas membre de l'ONU peut évidemment contester que les dispositions de la Charte, c'est-à-dire d'un traité auquel il n'est pas partie, le lient juridiquement¹⁾. Toutefois, selon les circonstances dans lesquelles un Etat non membre est invité à donner son assistance aux sanctions, il pourra lui être difficile, vu le rapport effectif des forces et l'opinion prédominante dans le monde, de se soustraire aux décisions de l'organisation mondiale. C'est ainsi que tant l'Autriche, qui fait partie des Nations Unies, que la Suisse, qui n'en est pas membre, ont estimé qu'elles ne pouvaient s'abstenir de participer aux sanctions contre la Rhodésie²⁾.

Lorsque des sanctions sont décidées, un Etat neutre ne faisant pas partie de l'ONU peut ainsi se trouver dans une position semblable à celle de l'Etat membre neutre. Attendu que, dans le cas de sanctions conformément au chapitre VII de la Charte, les Nations Unies s'emploieront certainement à empêcher un Etat neutre n'appartenant pas à l'organisation de favoriser, sous quelque forme que ce soit, un Etat accusé de violer le droit, il ne sera guère possible à cet Etat neutre de traiter sur un pied d'égalité l'ONU et l'Etat mis en accusation. Il est vrai cependant que l'inégalité de traitement n'équivaut pas nécessairement à une violation des devoirs formels de neutralité.

b. Comme nous l'avons déjà fait observer, la Suisse peut aujourd'hui encore se réclamer de la reconnaissance de sa neutralité perpétuelle auprès de nombreux membres des Nations Unies³⁾. Mais, si cette reconnaissance résulte des actes de Vienne de 1815 et de l'article 435 du traité de Versailles, les Etats membres n'en restent pas moins liés par l'article 103 de la Charte, selon lequel les dispositions de celle-ci prévalent sur les obligations découlant d'autres traités, même si ceux-ci sont antérieurs à la Charte.

C. Procédure en cas d'adhésion aux Nations Unies

Quelle que soit la décision de la Suisse à l'égard d'une adhésion aux Nations Unies, il est utile d'examiner comment celle-ci pourrait avoir lieu. Cet examen comporte deux aspects :

– Comment insérer notre neutralité dans le dispositif des Nations Unies ?

La procédure à suivre, selon le droit national, en cas d'adhésion.

¹⁾ Cf. première partie, chapitre I C 2.

²⁾ Cf., au sujet de l'attitude de l'Autriche, première partie, chapitre II C 1 f, comparée à celle de la Suisse, première partie, chapitre III B 4 c.

³⁾ Cf. première partie, chapitre II, B 1 c.

1. La pratique de la neutralité dans le cadre des Nations Unies

a. Adhésion moyennant des réserves formelles quant à la neutralité

La Suisse a formulé dans deux cas, à l'occasion de son adhésion à des institutions spécialisées des Nations Unies, une réserve relative à sa neutralité. Dans un troisième cas, elle a préféré la formule plus souple d'une déclaration de principe devant l'organe principal de l'organisation¹⁾. Théoriquement, la Suisse pourrait, en cas d'adhésion à l'ONU, formuler une réserve expresse en vue du maintien de sa neutralité perpétuelle. Il paraît cependant très douteux que les conditions permettant une pareille réserve se rencontrent aux Nations Unies. Aucun Etat, jusqu'à présent, n'a adhéré sous réserve; pas même l'Autriche, qui peut invoquer un statut de neutralité inspiré de celui de la Suisse. On peut aussi se demander si l'adhésion sous réserve est compatible avec la Charte. Enfin, il n'est pas du tout certain que les membres actuels des Nations Unies accepteraient une réserve, expresse et formelle, de neutralité.

b. Adhésion assortie d'un accord conformément à l'article 43 de la Charte

Lorsque la Suisse entra dans la Société des Nations, elle obtint que son statut de neutralité et l'exemption de participer à des sanctions militaires, qui en découlait, fussent expressément reconnus par le Conseil dans une déclaration de principe²⁾. Au sein de la commission d'experts de 1945, on suggéra une procédure semblable à propos de la participation de la Suisse aux Nations Unies³⁾. Certains proposèrent de conclure avec le Conseil de sécurité, en se référant à l'article 43 de la Charte, un accord qui, au lieu d'obliger la Suisse à fournir une aide militaire, l'en eût au contraire dispensée. Cette suggestion partait de l'idée que d'autres Etats concluraient des accords selon l'article 43, mais on sait que ce ne fut jamais le cas. Outre qu'une demande de ce genre n'entrerait pas en ligne de compte de la part de la Suisse, il semble bien improbable aujourd'hui que le Conseil de sécurité soit disposé à renoncer, par un accord de cette sorte, à l'aide militaire requise.

c. Adhésion sans réserve expresse de neutralité

Au cours des négociations qui aboutirent à la conclusion du traité de 1955 entre l'Autriche et l'Union soviétique, il fut convenu que l'Autriche adopterait désormais un statut de neutralité analogue à celui de la Suisse⁴⁾. Ce statut fut fixé dans la législation constitutionnelle et notifié à tous les Etats avec lesquels l'Autriche entretenait des relations diplomatiques. Tandis que de nombreux Etats se contentèrent d'en prendre acte, d'autres, notamment quelques

¹⁾ Cf. première partie, chapitre III, C 4 b.

²⁾ Cf. première partie, chapitre II, B 2 b.

³⁾ Cf. première partie, chapitre III, A 1.

⁴⁾ Cf. première partie, chapitre II, C 1.

membres permanents du Conseil de sécurité et la Suisse, répondirent à la communication de l'Autriche en reconnaissant expressément sa neutralité perpétuelle. Par la suite, l'Autriche fut admise dans l'Organisation des Nations Unies, en même temps que de nombreux autres Etats, en vertu d'un compromis convenu entre les Puissances occidentales et celles de l'Est. L'Autriche ne formula aucune réserve et les Nations Unies elles-mêmes ne firent pas état de la neutralité perpétuelle de l'Autriche. Mais celle-ci ayant été expressément reconnue par plusieurs membres permanents du Conseil de sécurité, on devrait admettre, pour autant que ces Etats sont disposés à remplir les obligations découlant de cette reconnaissance – respect de la neutralité et absence d'alliance qui en est le corollaire –, que l'Autriche ne peut pas être contrainte à participer à des sanctions qui seraient inconciliables avec son statut de neutralité. Certes, divers auteurs qui soutiennent qu'une neutralité ne peut aujourd'hui se concevoir que dans le cadre de la Charte des Nations Unies arrivent à une conclusion différente. Le Secrétaire général U Thant a d'ailleurs, selon le Journal de Genève, déclaré ce qui suit lors d'une conférence de presse tenue à Genève le 6 juillet 1966: «Cependant, la Suisse ne pourrait certainement pas se libérer des obligations que lui imposerait alors (comme membre des Nations Unies) la Charte, notamment celles des sanctions économiques et militaires, comme cela avait été le cas pour la Société des Nations. De telles exceptions, en effet, créeraient des problèmes difficiles pour l'avenir.»

L'admission de l'Autriche a eu lieu dans des circonstances historiques tout à fait exceptionnelles¹⁾. Les considérations juridiques et politiques qui la déterminèrent devraient pourtant, dans une certaine mesure, s'appliquer aussi à la Suisse neutre.

Dans le cas d'une adhésion, il conviendrait encore d'examiner en détail si l'accord des membres à une entrée de la Suisse sans réserve expresse de sa neutralité ne pourrait pas être interprété comme signifiant une reconnaissance tacite du statut de neutralité. Une telle interprétation serait en particulier défendable si, avant notre admission, nous communiquions aux Etats membres notre opinion sur la compatibilité de la neutralité permanente avec les principes de la Charte.

d. Association ou statut consultatif?

On s'est déjà demandé si la Suisse ne devait pas tendre simplement à participer aux Nations Unies comme membre associé, ou à bénéficier d'un statut consultatif, sans être astreinte à toutes les obligations (p. ex. à celles du chap. VII) et sans exercer tous les droits des Etats membres. Cette voie ne semble toutefois guère praticable. La Charte des Nations Unies ne connaît ni association ni statut consultatif, non plus que la possibilité d'une admission assortie d'une réserve relative à des obligations de la Charte. Aucun Etat n'a, jusqu'à présent, sollicité une admission partielle. Une telle solution ne concorderait pas avec l'esprit de la Charte et serait certainement refusée par la majorité des membres.

¹⁾ Cf. sur ce point première partie, chapitre II C 1 et seconde partie B I a.

2. Procédure selon le droit national en cas d'adhésion

a. En vertu de l'article 89, 4^e alinéa, de la constitution fédérale, les traités internationaux conclus pour une durée indéterminée ou pour plus de quinze ans sont soumis au referendum facultatif. L'entrée dans l'Organisation des Nations Unies et l'acceptation des obligations qui en résultent ne comportant ni conditions ni limite de durée et un droit de retrait n'étant pas expressément prévu¹⁾, l'article 89 paraît être applicable ici. Dans une votation fondée sur le 4^e alinéa de cet article, la majorité des votants est déterminante. Les votes des cantons ne sont pas pris en considération.

b. D'après la doctrine dominante en droit international, que la Suisse a faite sienne et qui correspond aussi à la jurisprudence des deux cours internationales de justice de La Haye, les règles du droit international prévalent sur celles du droit national, même s'il s'agit de normes constitutionnelles²⁾. Par conséquent, les obligations de droit international découlant de la Charte, qui ne sont pas en harmonie avec la constitution fédérale, doivent entraîner une révision de la constitution qui doit être soumise, selon l'article 118, à la décision du peuple et des cantons. Les buts des Nations Unies concordent toutefois remarquablement avec ceux de la politique suisse; il est donc peu vraisemblable que les obligations découlant de la Charte soient en contradiction avec une disposition quelconque de la constitution fédérale.

c. Dans son message du 4 août 1919 relatif à l'entrée de la Suisse dans la Société des Nations³⁾, le Conseil fédéral avait émis l'opinion qu'une question d'une portée aussi considérable exigeait l'approbation du peuple et des cantons, même si on ne pouvait prétendre qu'elle fût contraire à la constitution. Il proposa donc d'insérer dans celle-ci une nouvelle section, consistant en un seul article relatif à l'entrée de la Suisse dans la Société des Nations. L'Assemblée fédérale se rallia à l'avis du Conseil fédéral sur la légalité constitutionnelle de l'entrée dans la Société des Nations, mais rejeta le projet d'une disposition additionnelle, qu'elle remplaça par un arrêté fédéral qui serait soumis au referendum obligatoire du peuple et des cantons. Ce fut ainsi que l'on procéda⁴⁾. Juridiquement, cet arrêté peut être considéré comme une règle spéciale de droit constitutionnel.

d. On pourrait mentionner encore, par souci de ne rien omettre, la possibilité de créer un nouvel article constitutionnel, en vertu duquel l'adhésion à

¹⁾ Cf. ci-dessous D 3.

²⁾ Cf., notamment, Cour internationale permanente de justice, série B, n° 17, page 32; réponse du Conseiller fédéral Spühler à l'interpellation Korner, au Conseil national, le 10 décembre 1968; Guggenheim: *Traité de droit international public*; vol. I, 2^e édition 1967, pages 57, 73, note 4, 74, note 1; Aubert, *Traité de droit constitutionnel suisse*, vol. II, 1967, n° 1146, page 427.

³⁾ Message du 4 août 1919, FF 1919 IV 660.

⁴⁾ Cf. Bulletin sténographique 1919, Conseil national, page 951, Conseil des Etats, page 620.

des organisations politiques internationales auxquelles des droits de souveraineté sont transférés, relèverait d'une manière générale de la compétence du Conseil fédéral et du Parlement, sous réserve du referendum facultatif sur les traités internationaux selon l'article 89, 4^e alinéa. Cette procédure pourrait convenir, mais elle est difficilement applicable pour des motifs de politique intérieure. Le Conseil fédéral ne la recommande donc pas.

e. Bien que les conditions d'adhésion ne soient pas les mêmes, l'appartenance aux Nations Unies n'en serait pas moins aussi importante pour la Suisse que jadis l'appartenance à la Société des Nations. Politiquement, une procédure analogue à celle suivie lors de l'entrée dans la Société des Nations serait justifiée. Soumettre au vote du peuple et des cantons une décision aussi importante pour l'avenir du pays est conforme à l'esprit de la démocratie directe. C'est d'ailleurs ainsi que s'exprima le chef du Département politique en réponse aux interpellations Furgler et Hubacher à la session d'automne 1965. Ce que le Conseil fédéral exposait, dans son message du 4 août 1919 à l'Assemblée fédérale au sujet de l'entrée de la Suisse dans la Société des Nations, demeurerait valable aujourd'hui à propos de l'adhésion aux Nations Unies: «Nous sommes en face d'une situation nouvelle, non prévue par la Constitution fédérale. Il s'agit d'une question de première importance. Les autorités fédérales ont, dès lors, le devoir politique de soumettre cette question, en dernier ressort, à l'organe dont elles tiennent leur pouvoir.»¹⁾

D. Evolution des Nations Unies depuis 1945

1. Revision de la Charte

La transformation des Nations Unies, d'une coalition de vainqueurs de la seconde guerre mondiale en une organisation quasi universelle qui associe en fait toutes les idéologies et tous les systèmes politiques, s'est accomplie sans qu'on modifiât la Charte. L'augmentation du nombre des membres n'a eu pour conséquence que l'élargissement des différents organes et la modification des articles 23, 27, 61 et 109 de la Charte. Certes, de nouvelles tendances se font jour, des réformes sont proposées, mais elles ont peu de chances de succès; il serait en effet difficile aujourd'hui de faire renaître entre les Puissances le large consensus qui existait au lendemain de la guerre.

2. Sécurité collective et mesures en faveur du maintien de la paix

La Charte confie au Conseil de sécurité les décisions relatives aux mesures coercitives en cas de menace contre la paix, de rupture de la paix ou d'agression. Mais dans la plupart des cas, cet organe des Nations Unies a échoué dans l'accomplissement de sa mission. Les membres permanents du conseil, prenant parti en cas de conflit pour l'un ou pour l'autre des adversaires, ne parviennent pas à prendre des décisions, qui requièrent l'unanimité. Le droit de veto des grandes Puissances a considérablement entravé le système de sécurité collective

¹⁾ FF 1919 IV 661.

qu'on avait prévu à l'origine et qui est aujourd'hui remplacé par «l'équilibre de la terreur» nucléaire.

Le Conseil de sécurité s'étant souvent révélé incapable d'agir, on a tenté dès le début de lui substituer l'Assemblée générale¹⁾. Mais la légalité de ces tentatives est contestée. C'est ainsi que s'est développée graduellement une nouvelle méthode de prévention des conflits: les actions pour le maintien de la paix sur la base d'une participation volontaire. Renonçant à désigner un coupable au sens du chapitre VII de la Charte, on a essayé de résoudre ou d'apaiser les conflits aigus ou latents avec l'accord des parties, en envoyant des observateurs, en nommant des médiateurs, ou en séparant physiquement les adversaires à l'aide de contingents militaires. C'est ainsi que le Conseil de sécurité est parvenu à atténuer les conflits du Cachemire et de Chypre, qui évoluaient vers la guerre civile. Il a suffi, au Cachemire, d'envoyer des observateurs; à Chypre, en revanche, une force de paix dut intervenir.

Certains succès permirent d'espérer qu'on avait trouvé ainsi le moyen propre à maintenir la paix dans le monde. Mais des divergences d'opinion au sujet de l'exécution de quelques opérations de ce genre, ainsi que la querelle entre membres permanents du Conseil de sécurité à propos du financement qui paralysa longtemps les Nations Unies, ont révélé les faiblesses d'un système qui n'a pas été prévu par la Charte. Il convient toutefois de reconnaître que, pour la première fois dans l'histoire de l'humanité, on est parvenu à constituer une force de paix internationale dont les interventions ont quelquefois connu le succès, et que le mérite en revient aux Nations Unies.

On n'est par contre pas encore parvenu à élaborer des règles générales régissant les actions pour le maintien de la paix. Dans le «comité des 33», institué à cet effet par l'Assemblée générale, l'Autriche, l'Irlande et la Suède ont joué un rôle important et utile. Mais ici apparaissent les limites de ce que de petits Etats peuvent accomplir. Il suffit qu'une grande Puissance ne prête pas la main à une solution praticable, pour que tout travail constructif soit rendu impossible.

De nombreux Etats se montrent, pour ces raisons, de nouveau plus réservés à l'égard des actions de maintien de la paix. On observe par ailleurs au sein du Conseil de sécurité une tendance à faire un plus grand usage des mesures coercitives mentionnées au chapitre VII de la Charte. Le Conseil de sécurité ne les a décidées jusqu'à présent qu'une fois et au demeurant non pas contre un Etat indépendant, mais envers la colonie britannique de Rhodésie en 1966 et 1968²⁾. Les Etats afroasiatiques soumettent chaque année à l'Assemblée générale des projets de résolutions invitant le Conseil de sécurité à ordonner des sanctions économiques contre l'Afrique du Sud. Ces résolutions qui sont dirigées contre la politique raciale sud-africaine, reçoivent régulièrement l'appui de plus de quatre-vingts voix. Mais le Conseil de sécurité n'y a pour l'instant donné aucune suite.

¹⁾ Voir première partie, chapitre I, C 7.

²⁾ Voir première partie, chapitre III, B 4 b.

3. *De l'alliance des Etats victorieux de la seconde guerre mondiale jusqu'à l'organisation quasi universelle d'aujourd'hui*

Les Nations Unies, qui furent d'abord une alliance des Etats victorieux de la seconde guerre mondiale, sont devenues une organisation quasi universelle. Le nombre des Etats membres a passé de 51, lors de la fondation en 1945, à 76 en 1955, à 100 en 1960, pour atteindre 126 à la fin de 1968. L'augmentation la plus importante a eu lieu entre 1958 et 1962 à la suite de la décolonisation. La majorité des Etats membres sont aujourd'hui d'anciennes colonies. Si l'on ne tient pas compte de quelques «micro-Etats»¹⁾ (Andorre, le Liechtenstein, Monaco, Nauru, Saint-Marin et les Samoa occidentales), aucun Etat, sauf la Suisse, n'est resté volontairement à l'écart de l'organisation. L'admission des Etats divisés, Allemagne, Corée et Vietnam, s'est heurtée jusqu'à présent au désaccord entre les grandes Puissances. Il est particulièrement significatif que la République populaire de Chine, avec ses 800 millions d'habitants, n'ait pas encore été admise dans l'organisation, faute d'avoir obtenu la majorité des deux tiers requise à l'Assemblée générale. On peut se demander si ces Etats ne reviseraient pas leur attitude, jusqu'ici tout à fait négative, à l'égard des Nations Unies, si cet obstacle était levé.

Jusqu'à présent, un seul Etat, l'Indonésie, s'est retiré de l'organisation, en 1965, pour y réintégrer sa place peu après, en 1966. Afin d'éviter de créer un précédent, le Secrétariat des Nations Unies interpréta le retrait de l'Indonésie comme une simple absence momentanée et conclut avec ce pays, avec l'agrément de l'Assemblée générale, un arrangement financier en vue de réduire sa cotisation pour la période d'absence. On continue à contester le droit des membres de se retirer de l'organisation en se référant aux travaux préliminaires à l'élaboration de la Charte, ainsi qu'à sa lettre, aucune clause ne mentionnant ce droit²⁾.

Dans leurs aspirations à l'universalité, les Nations Unies ont rencontré au cours des premières années maintes difficultés³⁾. Ainsi, le régime politique en Espagne fut considéré pendant quelque temps comme un obstacle à l'admission de ces Etats. Sous le signe de la guerre froide, les Etats-Unis et l'Union soviétique ont longtemps empêché l'admission d'Etats liés au bloc adverse. Mais, sauf les cas particuliers mentionnés plus haut, aucune demande d'admission n'a été écartée depuis 1956. Quels que fussent leur importance et leur régime politique, les Etats qui avaient pris part, directement ou indirectement, à la seconde guerre mondiale aux côtés des Puissances de l'Axe, ainsi que les pays qui venaient d'obtenir leur indépendance, ont été admis. L'entrée de ces derniers au sein des Nations Unies équivaut à une reconnaissance sur le plan mondial de leur jeune souveraineté.

¹⁾ Ce terme déjà employé dans la pratique n'a aucun sens péjoratif.

²⁾ Cf. United Nations Conference, loc. cit. vol. 1, pages 673 et suivantes.

³⁾ Cf. article 4 de la Charte et articles 58 à 60 du règlement intérieur du Conseil de sécurité.

On n'a jamais jusqu'à présent prononcé l'exclusion d'un membre au sens de l'article 5. En automne 1968, la deuxième commission de la vingt-troisième Assemblée générale adopta de justesse, à la majorité simple, une résolution sur l'exclusion de l'Afrique du Sud de la CNUCED. Au sein de l'Assemblée, une nette majorité se prononça pour l'exclusion de ce pays. Mais une telle décision étant considérée comme une question importante, qui exige la majorité des deux tiers, l'exclusion n'a pas eu lieu.

4. Influence de la guerre froide

Dès le début, le succès et l'insuccès des activités des Nations Unies furent la conséquence, d'une part, de la constellation politique dans le monde et, d'autre part, des rapports de forces au sein de l'organisation. Pendant au moins dix ans, la guerre froide qui opposait, idéologiquement et politiquement, les deux Puissances mondiales, les Etats-Unis et l'Union soviétique, ainsi que leurs alliés, a relégué dans l'ombre toutes les activités des Nations Unies. C'est ainsi que, pendant la première période, le Conseil de sécurité fut pratiquement paralysé en temps de crise par l'usage fréquent que l'Union soviétique faisait de son droit de veto. A la même époque, les Etats-Unis et leurs alliés disposaient de la majorité à l'Assemblée générale, dont ils s'efforçaient par conséquent d'augmenter les attributions au détriment du Conseil de sécurité. La manifestation la plus spectaculaire de cette tendance fut la résolution «Uniting for peace», du 3 novembre 1950, par laquelle l'Assemblée générale s'attribue le droit de faire des recommandations en vue du règlement des conflits internationaux, lorsque le Conseil de sécurité, faute d'unanimité entre ses membres permanents, n'est pas en mesure de s'acquitter de sa responsabilité essentielle à l'égard du maintien de la paix et de la sécurité internationales.

L'augmentation du nombre des Etats membres eut pour conséquence l'affaiblissement, voire même la disparition, de la prépondérance numérique que les Etats-Unis et leurs alliés possédaient au début. Simultanément, on observa un certain relâchement de la tension entre les deux Puissances mondiales. L'opposition Est-Ouest a cessé ainsi d'être prédominante au sein de l'organisation. Plus récemment, ce processus a été encore accéléré par le développement des relations bilatérales entre les deux «supergrands».

5. Décolonisation et problèmes du tiers monde

Le plus grand service rendu par les Nations Unies est peut-être d'avoir contenu dans des voies relativement ordonnées le mouvement de décolonisation, qui fera date dans l'évolution historique. Ce processus eût probablement coûté plus de désordres et de sang si les Nations Unies n'avaient pas servi de catalyseur et d'amortisseur entre les grandes Puissances.

Pour les Etats nouveaux, l'admission dans l'Organisation des Nations Unies représente le couronnement véritable de leur indépendance; elle leur procure simultanément le bénéfice de l'aide au développement multilatérale,

souvent préférable à l'aide bilatérale qui est maintes fois liée à des conditions politiques et, par conséquent, à une nouvelle dépendance.

L'apaisement de la guerre froide, les changements de majorité et l'urgence croissante d'un règlement à l'échelle mondiale de certaines questions économiques et financières ont amené les Nations Unies à s'occuper plus activement des problèmes du tiers monde. Il importait d'abord de mener le processus de décolonisation à bonne fin. La plupart des onze territoires sous mandat de la Société des Nations, au moment où les Nations Unies furent créées, purent accéder rapidement à l'indépendance. Le Conseil de tutelle des Nations Unies a ainsi accompli l'essentiel de sa mission. Il ne subsiste de l'ancien régime que les îles du Pacifique (sous le mandat des Etats-Unis, en vertu d'un accord de 1947) et la Nouvelle-Guinée (sous mandat australien)¹⁾. Un grand nombre de territoires non autonomes subsistent encore, qui n'étaient pas, il est vrai, sous mandat, mais qui aspirent également à l'émancipation et demanderont tôt ou tard leur admission à l'ONU comme Etats indépendants.

Des conflits ont surgi à plusieurs reprises au sein du tiers monde, ou entre le tiers monde et les anciennes Puissances coloniales. L'urgence du développement économique et technique des Etats africains, asiatiques et sudaméricains devient de plus en plus manifeste. Le fossé qui sépare les pays d'Europe et d'Amérique du Nord, fortement industrialisés et pour la plupart prospères, des pays en voie de développement, souvent surpeuplés et dépendant de la production du secteur primaire, se trouve périodiquement au centre de toutes les activités de l'ONU.

Les rapports de majorité à l'Assemblée générale ne concordent manifestement pas avec la véritable répartition des forces politiques. La règle qui attribue une voix à chaque Etat ne tient aucun compte des différences de grandeur, de population, d'importance économique et politique des Etats membres; ce fait est particulièrement frappant dans le domaine des charges financières. C'est ainsi que vingt-cinq Etats industrialisés paient 82,6 pour cent du budget des Nations Unies, tandis que 101 autres Etats se partagent le solde de 17,4 pour cent.

Au cours des ans, les pays en développement ont pris graduellement conscience de leur position majoritaire à l'Assemblée générale. Au début, les quelque 25 Etats industrialisés ont collaboré à la création de diverses institutions d'aide au développement (IDA, CNUCED, PAM, PNUD, ONUDI)²⁾. Par la suite, les pays en développement se sont montrés enclins à exprimer leurs désirs dans des résolutions, sans chercher à s'assurer l'appui des pays industrialisés et sans se préoccuper de savoir si ces résolutions étaient applicables. Nous en donnerons comme exemple la création d'un fonds d'équipement pour les pays en développement, décidée contre les voix des pays industrialisés, qui est restée à peu près lettre morte; le retrait du mandat de l'Afrique du Sud sur le Sud-Ouest afri-

¹⁾ Au sujet de la situation dans le Sud-Ouest africain (Namibie), voir l'annexe IV, e.

²⁾ Cf. première partie, chapitre III, C 2 b.

cain, sans que les grandes Puissances participent à l'organisation prévue pour administrer la Namibie; ou encore le délai peu réaliste imparti à la Grande-Bretagne pour la rétrocession de Gibraltar. Le manque de sens des réalités que dénotent de telles résolutions ne renforce ni le prestige ni le crédit des Nations Unies. On peut cependant observer à certains indices que quelques Etats membres du tiers monde se rendent compte depuis quelque temps qu'une conception plus réaliste servirait mieux leurs intérêts.

Mais le prestige de l'Assemblée générale souffre souvent aussi du fait qu'on y use de deux poids, deux mesures, notamment lorsqu'il s'agit d'atteintes aux droits de l'homme, ou de la distinction que font certains membres entre les guerres de libération dites «justes» et, partant permises et les guerres dites «impérialistes», qui seraient seules condamnables.

6. La question non résolue des «micro-Etats»

Si tous les territoires qui accéderaient encore à l'indépendance entraient aux Nations Unies, celles-ci compteraient environ deux cents membres dans quelques années. La plupart de ces membres virtuels appartiendraient à la catégorie des «micro-Etats».

Désireux que l'organisation atteigne à l'universalité, le Secrétaire général souhaiterait que tous les Etats y fussent rattachés d'une manière ou d'une autre. C'est ainsi qu'abondant, dans son introduction au rapport annuel de 1966/1967, le problème des «micro-Etats», il affirma le droit à l'indépendance des entités les plus infimes. Il distingue toutefois ce droit de celui de participer aux Nations Unies, qui pourrait occasionner à quelques-uns de ces Etats une intolérable charge financière et d'insolubles problèmes de personnel.

Le Secrétaire général proposa aux organes compétents d'examiner si des formes d'association étaient concevables pour les «micro-Etats». Il suggéra qu'ils accréditent à New York et à Genève un observateur permanent, recommandant ainsi précisément la forme de représentation dont disposent actuellement la Suisse et les Etats divisés. Dans ce cas, le statut d'observateur, qui manque actuellement de fondement juridique, devrait, à son avis, être clairement défini. Ce genre d'association permettrait aux «micro-Etats» de tirer profit des ressources de l'ONU pour leur développement économique et social, sans qu'ils eussent à supporter de lourdes charges. Il n'est pas possible de prévoir d'ores et déjà les conséquences qu'aurait une définition nouvelle du statut d'observateur. On pourrait concevoir que deux catégories d'observateurs soient créées, ou que l'on adapte ce statut aux besoins des nombreux «micro-Etats». On ne peut se dissimuler que le statut des observateurs actuels subirait dans la seconde hypothèse une dépréciation difficilement acceptable.

Trois possibilités s'offrent actuellement au «micro-Etat»: devenir membre (comme les îles Maldives), déléguer un observateur (comme Monaco) ou renoncer à entretenir avec l'organisation des relations régulières (c'est le cas du Liechtenstein, de Nauru et des Samoa occidentales). Mais tous peuvent sou-

mettre au Conseil de sécurité les problèmes qui les concernent directement (art. 32 de la Charte) et adhérer à la Cour internationale de justice (art. 93, ch. 2), ainsi qu'aux institutions spécialisées et aux commissions économiques régionales.

7. *Propension à une politique multilatérale*

Le fait qu'on cherche de plus en plus à résoudre les questions internationales par la voie multilatérale est une conséquence importante de la quasi-universalité des Nations Unies. Cette tendance ne se limite pas aux domaines technique, économique et juridique, tels que la navigation spatiale, le commerce mondial et le développement économique, ou l'unification, le progrès et la codification du droit international. Les problèmes politiques – notamment la recherche de nouvelles formules de coexistence entre les nations – sont toujours davantage le sujet de discussions multilatérales. Ces discussions collectives ont souvent le mérite de clarifier les problèmes de haute politique, même si l'on n'en discerne pas tout de suite les résultats tangibles. Ce développement est important, bien que l'on continue incontestablement à recourir aux méthodes éprouvées de la négociation bilatérale et de la diplomatie classique pour résoudre les conflits internationaux. Pour cette forme de dialogue intergouvernemental, on recourt de plus en plus à la tribune des Nations Unies. L'extension des procédures et des solutions multilatérales en matière politique tend à accentuer encore la complexité déjà considérable de la vie internationale. Même des Etats qui n'y sont pas directement mêlés sont affectés par un différend, à la solution duquel ils peuvent contribuer de façon très efficace.

La Suisse aussi doit tenir compte de cette propension à une politique multilatérale à l'échelle mondiale en mettant au point sa politique étrangère. Nous n'avons pas négligé de le faire dans le domaine du commerce extérieur. La Suisse, afin de défendre efficacement ses intérêts économiques et de prendre part à la collaboration économique internationale, a adhéré à la plupart des organismes multilatéraux créés à cet effet après la guerre. Les centres de gravité se trouvent à cet égard dans des organisations telles que l'AELE, l'OCDE et le GATT, qui sont dotées de compétences réelles en matière de négociations et de décisions. Ces organisations dépassent en importance les organes économiques des Nations Unies dont la composition est moins homogène et qui n'ont que le pouvoir d'adresser des recommandations aux Etats membres. Ces organes offrant toutefois la possibilité de contacts utiles, surtout dans le domaine de la politique commerciale d'aide au développement, et ayant pour tâche de promouvoir la coordination des mesures prises sur le plan national afin d'en accroître l'efficacité, la Suisse prend aussi part à leurs travaux. Le fait qu'elle ne soit pas membre de l'ONU ne l'a jusqu'à présent guère gênée dans sa participation à des institutions telles que la CNUCED, l'ONUDI et le PNUD, qui sont pourtant des organes de l'Assemblée générale¹⁾.

¹⁾ Cf. ci-dessous E 5 d.

La Suisse paraît donc assurée de pouvoir se faire entendre lors de l'élaboration de la politique commerciale mondiale. Une meilleure adaptation à l'évolution que nous avons esquissée est par contre nécessaire pour ce qui a trait à la politique étrangère en général et à la politique étrangère dans le domaine scientifique.

E. L'alternative de l'adhésion et de la non-adhésion

Le pour et le contre

1. Examen critique des Nations Unies

a. L'Organisation des Nations Unies «politique» et «technique»

Nous devons, pour porter un jugement sur l'Organisation des Nations Unies et sur nos relations avec elle, distinguer entre l'organisation politique et l'organisation technique.

Lorsqu'on parle de l'Organisation des Nations Unies en général, on entend par ce terme l'organisation politique, c'est-à-dire le Conseil de sécurité et l'Assemblée générale avec leurs sept commissions principales et leurs nombreuses commissions particulières, le Conseil économique et social, le Conseil de tutelle et le Secrétariat, pour autant qu'il s'occupe de questions politiques.

Il faut la distinguer de ce que nous nommerons, pour simplifier, l'organisation technique, c'est-à-dire tout le réseau des agences spécialisées du Conseil économique et social, le GATT, l'Agence internationale de l'énergie atomique, les organes d'aide au développement directement rattachés à l'Assemblée générale (CNUCED, ONUDI), ainsi que la Cour internationale de justice¹⁾.

Cette distinction s'impose du moment que la Suisse est, à quelques exceptions près (Banque mondiale et Fonds monétaire), membre à part entière de l'organisation technique, mais est demeurée à l'écart de l'organisation politique. Le postulat Bretscher concerne évidemment l'organisation politique, qui pourrait seule faire l'objet d'une éventuelle demande d'adhésion. Cette distinction permet aussi de réfuter certaines opinions erronées concernant l'ampleur de notre collaboration internationale. Lorsqu'on parle de l'«isolement» de la Suisse sur la scène internationale, on a tendance à négliger le fait que notre pays n'est réellement absent que dans un secteur relativement petit, quoique important et spectaculaire: le secteur politique. En revanche, notre collaboration dans le secteur technique, que l'on pourrait comparer à la partie d'un iceberg qui flotte sous l'eau, est depuis longtemps très active.

On peut certes se demander s'il est raisonnable de participer à l'œuvre constructive des Nations Unies sur le plan économique, technique, social et culturel, sans nous assurer en même temps notre place dans l'arène politique où se détermine, en dernier ressort, l'orientation de cette œuvre.

¹⁾ Voir tableau Annexe II

N'est-ce pas en premier lieu des réponses qui seront données aux questions essentiellement politiques telles que la paix mondiale, les armes nucléaires et le désarmement, que dépend l'avenir de notre ère technique?

b. Situation actuelle des Nations Unies

Contrairement à l'organisation technique, qui ne cesse de se développer et de déployer une activité féconde dans de nombreux domaines de la coopération internationale, l'organisation politique des Nations Unies se trouve pratiquement depuis sa fondation en état de crise.

Rien ne saurait mieux caractériser sa situation précaire que son incapacité de maintenir son équilibre financier: ses dettes s'élèvent à plus d'un milliard de francs suisses.

La promesse de la Charte de «préserver les générations futures du fléau de la guerre» ne s'est pas réalisée. Ni en Corée, ni au Vietnam, ni au Proche-Orient, les Nations Unies n'ont pu empêcher ce fléau; elles sont restées impuissantes devant l'occupation militaire soviétique de la Tchécoslovaquie, comme devant la guerre au Yémen ou au Nigéria.

Dans son introduction au rapport annuel 1967/1968, le Secrétaire général constate avec résignation qu'«il y a eu un fléchissement marqué des normes d'éthique et de moralité internationales, les Etats comptant de plus en plus sur la force et la violence comme moyen de résoudre leurs différends internationaux. Cette tendance à en revenir à la force comme instrument de la politique nationale sape la base même de l'Organisation des Nations Unies; la justice du règlement est immolée à la supériorité de la force et les tensions internationales s'en trouvent accrues»¹⁾.

Est-il étonnant dans ces conditions que, dans notre pays aussi, on ait des doutes sur l'efficacité et sur l'utilité de l'ONU et que l'on dise qu'elle a failli à sa mission? La question mérite d'être examinée attentivement car c'est de notre réponse que dépendront finalement notre attitude envers l'ONU et nos relations avec elle.

Le vieil adage, selon lequel chaque peuple a le gouvernement qu'il mérite, peut s'appliquer aussi à l'ONU. Une organisation ne peut être autre, ni meilleure, que ce que ses membres veulent qu'elle soit. Il ne paraît donc pas raisonnable d'imputer aux Nations Unies la regrettable évolution des relations internationales. Cette organisation n'est autre que le reflet de la structure politique de l'humanité dans sa complexité raciale, religieuse, idéologique, doctrinale et dans son évolution historique. Ne devrait-on pas plutôt se demander comment, malgré les préjugés, les ressentiments, la faim, l'égoïsme et la haine, on est parvenu à obtenir le minimum de concorde qui fut nécessaire pour fonder la Société des Nations et les Nations Unies? Les peuples qui ont subi dans leur chair les affres des deux guerres mondiales, peuvent peut-être répondre à cette question plus aisément et plus pertinemment que ceux auxquels ces épreuves ont été épargnées.

¹⁾ ONU, Chronique mensuelle, vol. V, n° 9, pages 66 et suivantes (octobre 1968).

Il est intéressant de constater à quel point les jugements sur l'ONU furent plus réalistes lors de sa fondation qu'aujourd'hui. Ceux qui participèrent à la conférence de San Francisco savaient que l'organisation ne pouvait être efficace si les grandes puissances n'étaient pas d'accord. La meilleure, voire la seule garantie pour le maintien de la paix, consistait à associer la puissance des «cinq grands». Mais déjà à San Francisco leurs différends étaient si manifestes que personne ne pouvait espérer que leur union durerait. Ce qu'on jugeait essentiel, ce n'était pas qu'elles fussent nécessairement et toujours d'accord, mais bien que faute d'accord entre elles tout le système de sécurité de l'ONU ne pouvait fonctionner. On en tira logiquement la conséquence que, si le système ne fonctionnait pas faute d'un accord entre les grandes Puissances, les membres devraient recouvrer leur «droit naturel» de légitime défense (art. 51 de la Charte).

Sous l'influence de tous les nouveaux venus qui n'avaient pas participé directement à la guerre, on s'écarta de plus en plus de cette conception réaliste de l'ONU. Elle fut remplacée par une conception idéaliste, fondée sur la fiction de la puissance démocratique du tiers monde, supérieur en nombre. Cette conception tend à faire de l'organisation ce qu'elle n'est pas ni ne peut être dans l'état actuel du droit des gens et des relations internationales.

Depuis peu, cependant, des indices donnent à penser que, dans le contexte du conflit au Proche-Orient, les grandes puissances prennent de nouveau plus clairement conscience de leurs responsabilités dans le cadre du Conseil de sécurité. Ce retour aux principes originels de San Francisco ne sera toutefois profitable que dans la mesure où seront dissipées certaines illusions que les moyennes et petites nations nourrissent au sujet de leur rôle au sein de l'organisation.

Il est fatal que les Nations Unies dans leurs structures actuelles ne puissent faire état de succès spectaculaires. Leurs possibilités d'action résident dans leur capacité d'influencer moralement et d'isoler un agresseur, même s'il n'est pas membre de l'organisation. Leur mission générale essentielle est de caractère préventif; elle consiste à empêcher que des situations s'enveniment, à contenir et à neutraliser les passions nationalistes et à rechercher patiemment de nouvelles voies de coopération internationale. Envisagées sous cet angle réaliste, elles constituent la seule organisation mondiale apte à concrétiser les espoirs du monde civilisé en une communauté pacifique des peuples. Leur importance majeure provient de ce qu'elles sont aujourd'hui une tribune où les conflits internationaux ne sont certes que rarement résolus de façon définitive, mais où les différends peuvent être discutés, atténués, apaisés et parfois désarmés. Elles sont aussi le lieu où des représentants de toutes les nations et de toutes les races peuvent se rencontrer sans soucis de protocole. On sait en effet combien compte aux yeux des adversaires qui s'affrontent la question de savoir qui fait le premier pas et qui se rend chez l'autre.

Le travail constructif accompli au sein de l'organisation technique n'est possible que dans une atmosphère largement dépolitisée, ce qui implique que

les discussions politiques aient lieu au sein des organes créés à cet effet, qui sont le Conseil de sécurité et l'Assemblée générale. Les délégations suisses dans les institutions spécialisées ont pour instruction d'orienter les questions politiques vers les organes appropriés¹⁾.

De même que la Société des Nations, l'Organisation des Nations Unies n'est pas une création idéale, mais un compromis entre l'idéal d'une parfaite organisation de paix et les facultés d'adaptation politique d'un monde encore déchiré par les nationalismes et les idéologies rivales. La paix précaire qui nous est octroyée aujourd'hui n'est que dans une bien faible mesure le résultat des efforts des Nations Unies. Celles-ci, quoi qu'on entreprenne pour les développer et les consolider, ne seront pas les garantes de la paix, mais au mieux un instrument à son service – du moins aussi longtemps qu'on ne parviendra pas à un désarmement général, dont nous sommes encore bien éloignés. Tant que des Etats peuvent imposer leurs ambitions nationales par la force des armes, l'idée de la sécurité collective reste une utopie. La voie choisie par l'ONU est cependant la bonne. L'ONU constitue la seule tentative de créer un ordre mondial, dont nous puissions témoigner. Et elle est aussi, au plus haut degré d'universalité jamais obtenu, la plus grande œuvre de paix de la communauté internationale qui ait été entreprise ici-bas. Comparées à la paix de Westphalie ou au Congrès de Vienne, les Nations Unies marquent une étape essentielle dans l'histoire des institutions politiques vers la recherche de la paix.

c. Intérêt de la Suisse à un développement effectif des Nations Unies

Les buts et les principes des Nations Unies sont aussi les nôtres. De leur réalisation dépend la sécurité de notre pays. La paix et le monde sont, en un certain sens, devenus indivisibles. L'interdépendance des Etats modernes, le développement multilatéral des relations internationales, obligent aussi la Suisse à promouvoir et à renforcer dans le monde la paix, le respect des droits de l'homme, la collaboration humaine et le progrès économique, social et technique, qui sont les buts de l'Organisation des Nations Unies.

L'ONU n'évolue pas d'une façon générale dans un sens contraire à la neutralité de la Suisse et à ses conceptions politiques. L'ONU a souvent permis à des Etats neutres, dont la politique est semblable à la nôtre, de jouer un rôle utile sans qu'ils dussent se rallier à ses positions doctrinales. La Suisse n'a cessé d'attester l'intérêt tout spécial qu'elle porte au règlement pacifique des différends internationaux et ses initiatives dans ce domaine sont nombreuses²⁾. Ici encore, ses buts coïncident avec ceux des Nations Unies. Quelle que soit d'ailleurs l'évolution future de l'ONU, force est de constater, comme le Conseil fédéral n'a pas manqué de le faire³⁾, qu'un ordre pacifique dans le monde ne peut plus être imaginé sans une organisation politique mondiale qui vise au maintien de la paix et soit quasi universelle.

¹⁾ Voir première partie, chapitre III, C 4 d bb.

²⁾ Cf. notamment première partie, chapitre III, D.

³⁾ Cf. première partie, chapitre III, B 1 b.

Dans son livre «Die Atombombe und die Zukunft des Menschen» (La bombe atomique et l'avenir de l'humanité)¹⁾, le philosophe Karl Jaspers écrit que la vraie politique, même celle des plus petits Etats, est de nos jours une politique mondiale ou du moins une politique axée sur les réalités de la politique mondiale. Nous ne sommes pas seuls au monde. Ceci pourtant est remarquable: le fait essentiel que les autres existent est certes connu de chacun, mais il est vite oublié. Nous dépendons pourtant de ce que les autres font et de ce qu'ils pensent. Dans chaque situation, comme aussi pour la pensée politique, il est nécessaire de savoir et de comprendre au maximum ce que les autres veulent, et ce qu'ils sont dans leur développement présent en fonction de leur origine. Aujourd'hui où rien ne se passe qui ne soit à la longue déterminé dans ses conséquences par la totalité de la réalité humaine et qui n'ait également un sens pour celle-ci, l'action est aveugle, si elle est accomplie sans que cette totalité soit présente à l'esprit, sous la forme où elle se révèle à nous... Une grande politique doit être orientée vers un ordre du monde. Or, celui-ci ne peut se dégager que des données réelles que sont les Etats, les territoires et les rapports de force.

En ce sens, la Suisse a un intérêt primordial à ce que l'Organisation des Nations Unies ne continue pas seulement à exister, mais à agir avec une efficacité politique croissante. Cet intérêt est d'autant plus grand que l'interdépendance des Etats est ressentie plus fortement et pénètre plus profondément dans la conscience des individus et que les relations internationales sont plus intenses et l'Organisation des Nations Unies plus stable, libérant ainsi des énergies qui deviendraient disponibles pour d'autres tâches.

2. Problèmes relatifs au droit de neutralité

Un des problèmes majeurs que pose l'adhésion éventuelle de la Suisse à l'Organisation des Nations Unies consiste à savoir si notre neutralité peut s'accorder avec le système institué par la Charte. Les éléments du problème sont d'une essence telle qu'une réponse claire ne peut être donnée²⁾. Théoriquement, les concepts de la sécurité collective et de la neutralité permanente s'opposent. Pourtant, certains articles de la Charte, ainsi que l'évolution des Nations Unies depuis 1945, donnent à penser que la neutralité pourrait subsister et même acquérir une importance accrue. Mais même si la neutralité n'est pas incompatible avec la qualité de membre, les limites dans lesquelles cette neutralité peut s'exercer de façon conséquente n'en dépendent pas moins, dans une large mesure, des décisions des organes de l'ONU. Il convient toutefois d'ajouter que des problèmes relatifs à la neutralité pourraient surgir même si la Suisse n'était pas membre, puisque l'article 2, chiffre 6, de la Charte prescrit de veiller à ce que les Etats qui ne sont pas membres de l'organisation se conforment aussi

¹⁾ Jaspers: *Die Atombombe und die Zukunft des Menschen*, 1962, pages 112, 121. Cf. de même Jaspers: *La bombe atomique et l'avenir de l'homme* (Buchet/Chastel, Paris 1963), pages 265 et ss.

²⁾ Voir seconde partie, B.

à ses principes « dans la mesure nécessaire au maintien de la paix et de la sécurité internationales »¹⁾. Le fait que notre statut de neutralité n'a jusqu'à présent pas été menacé ou ne l'a guère été ne nous garantit pas, si l'on tient compte des données objectives, qu'il en ira toujours ainsi à l'avenir. Le conflit de Rhodésie nous a au contraire enseigné qu'un petit Etat non membre ne peut simplement ignorer les décisions prises par la majorité des Nations Unies, surtout lorsque les grandes Puissances sont unanimes. Bien que la Suisse eût pris ses décisions volontairement et de façon autonome, son but avoué n'en était pas moins de ne pas contrecarrer l'attitude des Nations Unies²⁾. Le problème peut être ramené à une très simple alternative : si le système de la sécurité collective ne fonctionne pas – comme ce fut le cas jusqu'ici – notre neutralité n'est pas menacée, mais s'il fonctionne, elle est inévitablement affectée par les mesures de sanctions. La situation revient au même dans les deux cas, que la Suisse soit membre ou qu'elle ne le soit pas.

3. Problèmes relatifs à la politique de neutralité

a. Une adhésion éventuelle de la Suisse pourrait-elle être interprétée comme un changement arbitraire du cours de notre politique étrangère? Ne risquerait-elle pas de compromettre, ce faisant, la confiance dont jouit notre politique de neutralité? Bien que cette objection mérite d'être examinée, on aurait tort cependant d'en exagérer l'importance. On pourrait tout aussi bien se demander si, d'une part, l'évolution des Nations Unies depuis 1945 et, d'autre part, les changements survenus dans les relations internationales n'exigent pas que notre politique, pour rester réaliste, efficace et, partant, digne de confiance, soit adaptée à la situation nouvelle. Il n'y a pas de stagnation en politique. Nous ne pouvons pas nous contenter de nous référer aux expériences faites à la Société des Nations : ce sont les profondes modifications du monde d'aujourd'hui qui doivent inspirer nos décisions.

b. On a prétendu que, considérée sous l'angle de l'intérêt national, l'adhésion de la Suisse aux Nations Unies ne lui procurerait pas d'avantages appréciables, mais lui causerait peut-être certains inconvénients. Elle se verrait souvent contrainte, au sein des organes politiques de l'ONU, de prendre position au sujet de nombreux problèmes politiques qui ne l'intéressent pas directement. Les expériences d'autres Etats neutres, de l'Autriche et de la Suède notamment, ont montré qu'on ne peut éviter de prendre position et que, suivant les circonstances, même l'abstention, voire même le fait de ne pas prendre part à un débat ou à un vote, peuvent être interprétés comme une façon de prendre parti. Même si les interventions de la délégation suisse reflétaient clairement et sans équivoque notre politique de neutralité, on ne peut exclure que notre opinion risque, dans le flot des prises de position, de ne pas ressortir avec suffisamment de clarté et même de donner lieu dans certains cas à des interprétations divergentes. Il pourrait arriver aussi que la partialité dont font preuve

¹⁾ Voir seconde partie, B 2.

²⁾ Cf. première partie, chapitre III, B 4 c.

quelquefois les résolutions de l'Assemblée générale, ou la disproportion entre le nombre des voix et le rapport des forces, ou encore nos devoirs de solidarité envers des pays amis, fissent obstacle à notre désir d'adopter une attitude identique dans des problèmes analogues.

Certes, en adhérant aux Nations Unies, la Suisse ne serait pas obligée de se rallier à l'un des blocs existants; on peut cependant craindre qu'elle doive abandonner la politique étrangère réservée et prudente qu'elle a toujours suivie face aux problèmes qui ne touchent pas à ses intérêts propres et qu'elle coure le danger de devoir sacrifier partiellement l'avantage que représente le caractère prévisible de sa politique, ce qui pourrait à son tour ébranler la confiance dans sa neutralité. De plus, membre des Nations Unies, la Suisse serait dans certains cas tenue par la Charte d'adopter une attitude qui pourrait paraître critiquable au regard de la stricte pratique de la neutralité. On peut ainsi soutenir qu'une appartenance à l'ONU porterait sous une forme ou une autre préjudice à la réputation d'intégrité politique de notre pays, car nous serions, comme membre de l'Organisation, inévitablement entraînés dans le jeu des courants et contre-courants de la politique mondiale.

c. En dépit de ces considérations, qui ont leur importance, les risques inhérents à la qualité de membre auxquels notre neutralité serait exposée ne devraient pas être exagérés. Cette remarque vaut notamment lorsqu'il est question de défendre le principe de la non participation de la Suisse aux organisations internationales de caractère politique. Ce principe, en effet, n'est nullement un élément classique de notre politique de neutralité. Déjà au début de ce siècle, la Suisse a participé activement aux efforts entrepris pour organiser la communauté des nations, notamment à la deuxième Conférence de la paix à La Haye. A la fin de la première guerre mondiale, le Conseil fédéral soumit aux gouvernements étrangers son propre projet de société des nations¹⁾. Il n'a guère été question non plus d'une abstention de principe à l'égard d'organisations politiques lors des débats sur l'entrée dans la Société des Nations. La commission consultative chargée, en 1945, d'examiner la possibilité d'adhérer aux Nations Unies, fut même unanime à conclure que l'adhésion était souhaitable²⁾. La seule objection était l'incompatibilité de la neutralité avec le système de la sécurité collective. Finalement, la Suisse a adhéré au Conseil de l'Europe en 1963³⁾.

Quant à la nécessité de prendre position sur des questions politiques, rappelons que la Suisse n'a pas hésité dans le passé, notamment à la Société des Nations, à s'en tenir clairement à son propre point de vue, même au sujet de questions épineuses. Après la seconde guerre mondiale, le Conseil fédéral a décidé dès 1949 de reconnaître la République populaire de Chine, à un moment où cette décision encourait la réprobation des Etats-Unis et de la plupart de leurs alliés. En automne 1968, le Président de la Confédération condamna

¹⁾ Cf. première partie, chapitre II, B 2 a.

²⁾ Cf. première partie, chapitre III, A 1 c.

³⁾ Cf. première partie, chapitre II, B 5 b cc.

devant les Chambres l'intervention militaire de l'Union soviétique et de ses alliés en Tchécoslovaquie, soulignant que l'Union soviétique n'avait eu d'égards ni pour le peuple et le gouvernement tchécoslovaques, ni pour les Nations Unies, ni pour l'opinion publique internationale. Tant les commissions des affaires étrangères des Chambres fédérales que le Parlement lui-même s'exprimèrent dans le même sens.

Bien que la discussion de questions politiques soit du ressort de l'Assemblée générale et du Conseil de sécurité, les institutions spécialisées adoptent aussi des décisions de caractère politique. En pareil cas, la Suisse n'a pas subi de préjudice lorsqu'elle a pris position.

Sa collaboration, si elle devenait membre de l'ONU, devrait évidemment se concentrer sur l'Assemblée générale et les organes économiques et techniques de l'ONU, de sorte que son attitude ne différerait guère, en principe, de ce qu'elle est aujourd'hui.

Il importe enfin de constater que de nombreux facteurs – tels que la transformation des Nations Unies d'une alliance d'Etats victorieux en une organisation quasi universelle, l'admission depuis 1945 de nombreux Etats neutres et appartenant au tiers monde, les expériences faites avec les actions de maintien de la paix et la discorde chronique entre les grandes puissances – ont été favorables au principe de neutralité, dont la cote est beaucoup plus haute aujourd'hui qu'il y a vingt-quatre ans.

4. Position de la Suisse en cas de non-adhésion

Tout bien considéré, la Suisse n'a guère subi d'inconvénients de n'avoir pas adhéré à l'ONU. Cela tient sans doute, en partie, au fait qu'elle prend une part très active aux travaux des Nations Unies, de leurs organes auxiliaires et institutions régionales ou spécialisées, chaque fois que cette participation est possible sans adhésion à l'organisation elle-même et à ses organes politiques. C'est ainsi qu'elle est membre, comme nous l'avons vu, de plusieurs organes de l'Assemblée générale, notamment de la Conférence sur le commerce et le développement (CNUCED), dont le conseil fut présidé au stade initial par un Suisse, l'ambassadeur Jolles, ainsi que de l'Organisation pour le développement industriel (ONUDD). La Suisse est en outre représentée dans les conseils d'administration du Programme de développement des Nations Unies (PNUD) et du Fonds pour l'enfance (UNICEF); elle est également membre de la Commission des stupéfiants. Elle a par ailleurs été élue dans le comité économique élargi du Conseil économique et social (ECOSOC) chargé de préparer la deuxième décennie du développement. La vingt-troisième Assemblée générale lui offrit également de participer sans droit de vote aux travaux de la sixième commission. La participation de la Suisse aux activités économiques, techniques, sociales, culturelles, humanitaires et autres, de l'organisation technique est importante, et appréciée des milieux internationaux¹⁾.

¹⁾ Sur l'exposé détaillé des rapports de la Suisse avec les divers organes des Nations Unies et leurs institutions spécialisées, cf. première partie, chapitre III, C et, sur la distinction entre l'ONU politique et technique, deuxième partie, E 1 a.

D'autre part, la Suisse a la possibilité, sans être membre, de faire connaître sa manière de voir grâce aux relations que son observateur permanent entretient avec le secrétariat et les délégations influentes; ces contacts sont d'autant plus importants que bien des décisions sont prises au cours de conversations confidentielles et non dans les séances publiques. Cette circonstance a été invoquée à titre d'argument par ceux qui pensent que la Suisse pourrait jouer vis-à-vis des Nations Unies le rôle de nos anciens «pays alliés». L'histoire suisse à laquelle ce terme est emprunté nous apprend qu'il s'agirait là d'une position secondaire, sans indépendance ni égalité réelle de droits et qui, à supposer qu'elle puisse être admise par l'ONU – serait indigne de la Suisse et lui serait sans doute plus préjudiciable que la non-adhésion.

Si nos rapports actuels avec les Nations Unies nous ont permis de sauvegarder jusqu'à présent nos intérêts nationaux essentiels, nous aurions tort d'en conclure que la non-adhésion ne nous nuira jamais à l'avenir ou qu'elle n'occasionnera que des inconvénients mineurs.

5. Possibilités de coopération de la Suisse au sein des Nations Unies

a. Effet de l'adhésion sur la structure politique de la Suisse

Contrairement à une éventuelle adhésion à la Communauté économique européenne, l'adhésion aux Nations Unies, suivant toutes les dispositions de la Charte, n'affecterait ni notre régime de démocratie directe, ni notre structure d'Etat fédéral. La Charte respecte la complète souveraineté des membres. Le caractère d'universalité implique l'admission de toutes les formes d'Etat et de gouvernement, de toutes les variantes de la démocratie comme de toutes les nuances de la dictature. L'ONU se distingue à cet égard du Conseil de l'Europe, par exemple, qui n'admet comme membres que les Etats démocratiques.

b. Avantages politiques de l'adhésion

Quel que soit le rôle des Nations Unies dans le développement des relations internationales, on est obligé de constater que les événements décisifs de la politique mondiale sont aujourd'hui encore plus fortement influencés par la politique des grandes puissances, les unions régionales et la diplomatie bilatérale que par l'ONU. On ne doit pas toutefois méconnaître la tendance à concentrer de plus en plus la collaboration internationale au sein de cette organisation, qui est même, dans bien des cas, pour les petites et moyennes puissances le seul moyen d'influencer la vie politique internationale.

On a dit souvent que la Suisse neutre n'a pas à se mêler des affaires d'autrui; cette mise en garde perd de sa valeur dans la mesure où, sous l'effet d'une interdépendance réciproque, les affaires d'autrui deviennent les affaires de tous et affectent même de plus en plus les Etats qu'elles ne concernent pas directement¹⁾. Se tenir à l'écart n'est plus considéré comme une manière louable de

¹⁾ Voir aussi l'opinion du Conseil fédéral dans le conflit de Corée, première partie, chapitre III, B 1 b; H. Huber: Weltweite Interdependenz, 1968.

ne pas s'ingérer dans les affaires d'autrui, mais bien plutôt comme un manque de solidarité internationale. Aujourd'hui déjà, l'absence de la Suisse dans les activités politiques des Nations Unies n'est plus toujours suffisamment comprise par le groupe des Etats qui ont accédé récemment à l'indépendance.

Ne serait-il pas dans l'intérêt de la Suisse de faire entendre sa voix à la tribune des Nations Unies? Nous pourrions exercer d'une manière objective une influence modératrice et conciliatrice et, conformément à notre tradition des bons offices, contribuer à aplanir les différends ou à les surmonter, comme nous nous efforçons déjà de le faire au sein des organes et des institutions non politiques de l'ONU. Ce rôle ne se limiterait pas à des cas particuliers; nous nous en acquitterions constamment, en collaboration quotidienne avec tous les groupes, officiels, officieux et même hors des séances publiques. Ne doutons pas que la contribution que nous apporterions ainsi à la communauté internationale serait appréciée par beaucoup de pays, encore qu'il conviendrait de ne jamais perdre de vue les limites assignées à l'influence d'un petit Etat neutre au sein de l'organisation mondiale.

Celle-ci offre en outre constamment l'occasion de contacts utiles. La présence de nombreux ministres des affaires étrangères, de hauts fonctionnaires et d'autres personnalités influentes, notamment aux sessions de l'Assemblée générale, met en lumière l'importance de l'ONU comme centre de discussion, d'information et de rencontres. Dans ce cadre aussi, elle nous donnerait régulièrement l'occasion de faire connaître notre point de vue et nos intérêts.

c. Possibilités d'actions propres à l'Etat neutre

L'expérience montre qu'on confie volontiers la présidence de commissions et de groupes de travail à des représentants d'Etats neutres, qui sont souvent plus aptes à concilier certaines oppositions, notamment entre l'Est et l'Ouest ou entre les anciennes puissances coloniales et les jeunes pays en voie de développement, et, par conséquent, plus à même de favoriser la compréhension mutuelle.

Ce serait le rôle de la Suisse comme celui d'autres membres neutres des Nations Unies, de prendre à l'Assemblée générale des initiatives constructives en faveur de la coexistence pacifique entre les peuples et du progrès. On peut citer comme exemple d'une initiative de ce genre, qui ne prête à aucun reproche du point de vue de la politique de neutralité, la proposition suédoise de convoquer une conférence internationale chargée de se pencher sur les problèmes que pose la pollution croissante du milieu humain. L'Assemblée générale a accepté cette proposition et décidé que cette conférence aurait lieu en 1972.

d. La participation de la Suisse à l'ONU « technique »

La Suisse prend part activement, comme nous l'avons vu, aux activités de toutes les institutions spécialisées qui ne sont pas politiques¹⁾. Dans la

¹⁾ Cf. seconde partie, E 1.

mesure où ces institutions sont, comme la CNUCED et l'ONUDI, des organes de l'Assemblée générale, sa participation est toutefois sujette à des restrictions du fait qu'elle ne peut se prononcer sur les rapports et les projets, y compris les projets de budgets, qui sont soumis à l'Assemblée générale.

e. Collaboration au développement du droit des gens

C'est de plus en plus dans le cadre de l'ONU que le droit international moderne évolue et progresse. Un grand nombre de traités multilatéraux importants ont vu le jour sous ses auspices¹⁾. Même si, juridiquement, la Suisse n'est pas tenue d'y adhérer, ces traités n'en déterminent pas moins l'évolution future du droit. Il en est de même des principes inspirant les conventions, résolutions et déclarations de l'Assemblée générale, qui peuvent, dans certaines conditions, s'enraciner graduellement dans le droit coutumier. Comme le chef du Département politique l'a déclaré le 17 juin 1968 au Conseil national, lors du débat sur les lignes directrices de la politique gouvernementale: de plus en plus les Nations Unies créent un droit «auquel nous sommes soumis, sans que nous participions à son élaboration. Nous entrons ainsi, sans être membre de l'ONU, assez sensiblement dans sa dépendance, ce que nous voulions précisément éviter en nous abstenant d'adhérer»²⁾.

Le rôle de la commission de droit international est particulièrement important dans ce contexte, car ses projets forment souvent la base des traités multilatéraux. Contrairement à l'ancien usage, la Suisse n'est plus invitée à donner son avis sur les rapports élaborés par la commission, mais seulement à assister à la conférence de codification chargée d'établir le texte définitif.

On constate en outre une tendance récente à confier la codification du droit international, non plus à des conférences internationales qui sont en fait ouvertes à tous les Etats, mais à la commission juridique des Nations Unies (sixième commission de l'Assemblée générale), dont la Suisse – n'étant pas membre – n'est pas admise à suivre les délibérations. Les grands travaux de codification du droit des gens étaient jusqu'à présent préparés, sous forme de projets, par la Commission du droit international, pour être ensuite brièvement discutés par la sixième commission de l'Assemblée générale. La discussion approfondie, ainsi que l'adoption des textes, avaient lieu lors de conférences diplomatiques des Etats, auxquelles pouvaient assister non seulement les membres des Nations Unies, mais aussi ceux des institutions spécialisées ainsi que d'autres Etats spécialement invités. La Suisse prenait part à toutes ces conférences. Contrairement à cet usage, il a été récemment décidé que le projet d'un accord sur les missions diplomatiques spéciales, élaboré par la Commission du droit international, serait discuté au sein de la sixième commission à la vingt-troisième session de l'Assemblée générale, qui statuerait ensuite sur l'adoption du texte définitif. La Suisse court donc le risque de ne plus pouvoir collaborer au

¹⁾ Voir la liste à l'annexe VII.

²⁾ Cf. Bulletin sténographique du Conseil national, session d'été 1968, page 241.

développement du droit international; la nouvelle procédure pourrait servir de précédent pour de futurs travaux de codification. En 1968, il est vrai, la Suisse fut admise aux délibérations de la sixième commission sur les missions diplomatiques spéciales, avec voix consultative mais sans droit de vote, ce qui lui a permis d'exposer ses vœux particuliers lors de l'élaboration du texte de la convention. Nous continuerons bien entendu à nous efforcer de garder voix au chapitre dans la formation du droit international au sein des Nations Unies. Mais nous n'avons nullement la certitude que cette faculté nous sera nécessairement accordée à l'avenir dans des cas semblables. Plusieurs délégations nous ont donné à entendre qu'un Etat non membre ne doit pas s'attendre à jouir de certains droits sans assumer aussi des obligations. Des problèmes politiques épineux pourraient d'ailleurs surgir, si des Etats divisés (Allemagne, Corée, Vietnam) demandaient à être admis comme la Suisse aux délibérations de la sixième commission. Un affaiblissement de la position de la Suisse dans le développement du droit international affecterait certainement nos intérêts dans une mesure non négligeable.

f. Danger de la dépréciation du présent statut d'observateur

Le statut de nos observateurs à New York et à Genève n'est pas réglé juridiquement. Ni la Charte ni les conventions avec les Etats où les Nations Unies ont leurs sièges n'en font mention ¹⁾. Nous avons relaté plus haut ²⁾ une récente suggestion du Secrétaire général relative à un statut d'observateur nettement défini juridiquement qui pourrait être octroyé aux «micro-Etats». Si l'on devait alors ne faire aucune différence entre ces observateurs et ceux des Etats moyens et petits, la situation serait manifestement peu satisfaisante pour nous. Elle nous est aujourd'hui déjà un sujet de préoccupations, du fait que l'égalité de traitement entre nos observateurs et ceux d'Etats divisés nous entraîne dans le champ des contestations politiques auxquelles ces derniers sont exposés de la part de certaines puissances.

6. Perspectives dans le domaine des bons offices

La Suisse s'est toujours félicitée d'avoir pu, en cas de conflit, rendre service à la communauté internationale. Elle n'a pas seulement, pendant les deux guerres mondiales, servi de puissance protectrice à la plupart des belligérants, mais elle a aussi offert sa médiation en vue de mettre fin aux hostilités. C'est ainsi qu'elle est intervenue entre les Etats-Unis et le Japon au début des négociations de capitulation. Plus récemment encore, elle a assumé fréquemment la représentation d'intérêts étrangers. Ses bons offices, notamment dans le conflit d'Algérie, ont contribué notablement au dénouement de cette guerre sanglante.

¹⁾ Cf. première partie, chapitre III, A 2.

²⁾ Cf. seconde partie, D 6.

Notre adhésion aux Nations Unies diminuerait-elle nos chances de prêter nos bons offices? L'indépendance à l'égard des Nations Unies est-elle vraiment, comme on le prétend parfois, un facteur favorable aux bons offices? Et les Nations Unies auraient-elles intérêt à une «position de réserve»¹⁾ et à l'assistance d'un pays neutre qui ne soit pas membre?

Il est essentiel de répondre à cette question, dont dépend dans une large mesure le crédit qu'on peut accorder aux maximes de solidarité et de disponibilité dont nous avons fait ces dernières années le complément de notre neutralité.

Nous devons d'abord constater que les occasions de prêter nos bons offices ont diminué. Aussi bien la nature des conflits que leur théâtre ont changé depuis la seconde guerre mondiale. Les conflits européens sont rares et leur nature même ne permet guère à des pays tiers d'exercer leurs bons offices. Les parties aux conflits extra-européens, où sont engagés des pays dont la mentalité est toute autre, ne demandent pas les bons offices des Européens, sinon dans le domaine purement humanitaire. Des organisations régionales comme l'OUA peuvent entrer ici en action. Lorsque les intérêts des grandes puissances sont directement en cause, on se dispense en général des bons offices des neutres. Quoique cette évolution ne se répercute pas sur la protection des intérêts étrangers, il convient de signaler dans ce domaine aussi certains changements qui remettent en question notre position jusqu'ici prédominante.

On est enclin aujourd'hui, après la rupture des relations diplomatiques, à confier la représentation de ses intérêts à un pays qui, sans participer lui-même au conflit, voit les choses comme le mandant et n'est pas nécessairement neutre. Il est en tout cas difficile de prétendre que notre activité de puissance protectrice serait affectée par une adhésion aux Nations Unies.

L'expérience nous a montré d'autre part que les occasions d'exercer des bons offices ne manquent pas dans le cadre de l'ONU. Grâce à sa position exceptionnelle, le Secrétaire général est fréquemment en mesure de désigner des représentants personnels, qui s'acquittent pour lui et pour le Conseil de sécurité de missions de médiation, de conciliation ou d'observation. Il va sans dire qu'il ne s'adresse pas dans cette circonstance aux représentants des grandes puissances ou de pays politiquement engagés, mais aux ressortissants d'Etats neutres, libres à l'égard des blocs. Des mandats ont été avant tout confiés aux représentants de la Suède et de la Finlande, et de quelques Etats sud-américains. Plusieurs Suisses furent aussi désignés. Le choix du Secrétaire général s'est évidemment porté sur des personnes qu'il connaissait pour avoir exercé des activités aux Nations Unies et à qui les problèmes et les méthodes de l'organisation étaient familiers. C'est ainsi que les ambassadeurs suisses Lindt et Schnyder, notamment, qui avaient été tous deux observateurs à New York, assumèrent successivement la fonction de Haut-Commissaire pour les réfugiés,

¹⁾ M. Dag Hammarskjöld, Secrétaire général de l'ONU, a exprimé cette opinion à M. Petitpierre, Conseiller fédéral, alors chef du Département politique.

et que l'ambassadeur Thalmann, lui aussi observateur à l'ONU pendant plusieurs années, fut désigné par le Secrétaire général comme son représentant personnel pour rendre compte de la situation à Jérusalem. Sans doute, dans quelques cas particuliers, la nationalité et d'autres facteurs, parmi lesquels la connaissance des langues, peuvent influencer le choix, mais la réputation internationale qu'un diplomate s'est acquise à l'ONU ou dans une organisation internationale demeure le critère prédominant. Les conditions étaient à cet égard semblables à la Société des Nations où la position de personnalités telles que Motta et Rappard était particulièrement mise en relief.

De ce point de vue, fondé sur des comparaisons et des observations précises, il paraît bien que l'adhésion à l'ONU ne diminuerait pas nos possibilités dans le domaine des bons offices, mais qu'elle les renforcerait plutôt - à condition, bien entendu, que la délégation suisse disposât de personnalités qualifiées et accomplît une œuvre utile.

L'idée d'une «position de réserve», en prévision du cas où l'organisation elle-même serait partie à un conflit, est théoriquement soutenable. En fait pourtant, depuis que les Nations Unies existent, notre pays n'a jamais été appelé à exercer ses bons offices pour la seule raison qu'il n'en est pas membre. Il aurait au contraire tout aussi bien pu les exercer s'il avait fait partie de l'ONU. Constatons au demeurant que si la Suisse devenait membre, tous les Etats neutres seraient pratiquement représentés dans l'organisation; la possibilité de pouvoir recourir aux services de la Suisse neutre ne perdrait guère de son intérêt.

Il est difficile de déterminer avec certitude si l'adhésion de la Suisse aux Nations Unies serait favorable ou défavorable à Genève¹⁾ et à sa position internationale. Le choix de Genève comme siège européen des Nations Unies fut la conséquence plus ou moins nécessaire de la reprise par l'ONU du palais de la Société des Nations, de même que, plus tard, l'installation à Genève de plusieurs agences spécialisées et de nombreuses autres organisations internationales fut la conséquence naturelle de la présence d'une partie de l'appareil du secrétariat. Mais on ne saurait douter que les motifs qui incitèrent la Société des Nations à se fixer à Genève continuent à exercer leur action: la position géographique favorable, l'attrait du site, le niveau de culture, la tradition cosmopolite de la cité rhodanienne et assurément aussi le climat politique de la Suisse, pays neutre. Ces facteurs positifs n'ont pas changé. Des délégations étrangères nous ont dit combien sont appréciés la paix sociale, un ordre public qui n'est pas troublé et une atmosphère dégagée de passions politiques. Tout cela ne changerait guère si la Suisse adhérait à l'ONU. Il est par contre certain que la Suisse, comme Etat membre, serait mieux placée pour plaider efficacement la cause de Genève et pour se défendre contre la concurrence croissante d'autres villes. La Suisse n'a pas la possibilité, comme les autres Etats, de militer au sein des organes de l'ONU en faveur de sa candidature, ce qui n'est pas un avantage.

¹⁾ Au sujet de l'Office des Nations Unies à Genève, cf. première partie, chapitre III, A 2.

7. *L'adhésion et le Comité international de la Croix-Rouge (CICR)*

On a souvent, non sans raison, attiré l'attention sur l'interaction des décisions de la Confédération et de l'activité du CICR. «Une chose est certaine», déclarait en 1963 le Conseiller fédéral Wahlen¹⁾: «l'existence de la Suisse, petit Etat neutre, comme siège de la Croix-Rouge internationale, est une condition importante – pour ne pas dire indispensable – à son bon fonctionnement.»

Il est donc légitime de s'interroger sur les conséquences d'une adhésion pour l'activité du CICR. Une première constatation s'impose: les principes du CICR sont en complet accord avec l'esprit et la lettre de la Charte. Si celle-ci, à la différence du pacte de la Société des Nations (art. 25), ne mentionne pas expressément le CICR, les Nations Unies n'en ont pas moins à plusieurs reprises exprimé la haute estime dans laquelle elles tiennent ses activités. Le respect de la dignité humaine sans distinction de race, de croyances, de sexe et de nationalité, le respect du droit international, les efforts pour le maintien de la paix, tout ce que la Charte proclame concorde avec les buts majeurs du CICR.

Mais tandis que les Nations Unies sont une organisation politique qui cherche à atteindre ses buts par des moyens politiques et, au besoin, militaires, le CICR est, par sa nature, apolitique et neutre. Cette différence essentielle pourrait, en cas d'adhésion de la Suisse, engendrer certains conflits, si les Nations Unies, par exemple, devaient exécuter des sanctions militaires ou si la Suisse prenait part à des interventions armées de casques bleus²⁾. Quoique ces situations de conflit aient un caractère plutôt théorique, on aurait tort de n'en pas tenir compte; elles confirment en tout cas que la Suisse ne devrait adhérer à l'ONU qu'à condition de maintenir sa neutralité.

Dépositaire et garant des conventions internationales de la Croix-Rouge, le Conseil fédéral, conscient de ses responsabilités envers le CICR, est résolu à maintenir l'idée de la Croix-Rouge, et s'il le fallait même envers les Nations Unies qui, depuis quelques années, manifestent une certaine tendance à étendre leurs activités à des domaines qui étaient jusqu'à présent réservés traditionnellement au CICR.

C'est ainsi que la Conférence de Téhéran sur les droits de l'homme a adopté une résolution relative aux droits de l'homme en temps de guerre. L'Assemblée générale des Nations Unies a ensuite, par décision du 19 décembre 1968, invité le Secrétaire général à étudier les mesures qui pourraient être prises pour assurer une meilleure application des conventions de caractère humanitaire lors de conflits armés. Le Secrétaire général doit aussi examiner si de nouvelles conventions humanitaires internationales sont nécessaires. Il consultera à ce sujet le CICR. De leur côté, les membres des Nations Unies sont priés de l'aider dans ses études.

¹⁾ Discours prononcé à l'occasion de la conférence des délégués de la Croix-Rouge suisse à Bâle, le 19 mai 1963; cf. F. T. Wahlen: L'Ambassade permanente, page 174.

²⁾ Voir première partie, chapitre III, B 3 c.

On peut se demander s'il serait avisé de laisser l'ONU se substituer au CICR qui, en tant qu'organisation privée jouissant d'une haute autorité morale, peut accomplir ce qui bien souvent demeure interdit à l'ONU. N'en donnons pour exemples que les sanglantes guerres civiles du Yémen et du Nigéria où les Nations Unies, paralysées par le principe de la non-ingérence dans les affaires intérieures d'un Etat, n'ont aucune possibilité d'intervenir, tandis que le CICR, organisation purement humanitaire, parvient à sauver d'innombrables vies humaines. Ne doutons pas, d'autre part, que les démarches discrètes que le CICR entreprend pour faire respecter les conventions de Genève auraient peu de chances d'aboutir si elles émanaient d'une organisation politique.

Dans une certaine mesure, les Nations Unies continueront toutefois à développer le droit humanitaire. Conformément à la résolution de l'Assemblée générale déjà mentionnée, le Secrétaire général consultera à ce sujet le CICR. Il serait du plus grand intérêt que la Suisse participât aux travaux de l'ONU dans ce domaine, afin d'y apporter son expérience et faire en sorte que l'on tienne compte des intérêts du CICR. Celui-ci poursuivra ses travaux pour le progrès du droit humanitaire, nonobstant ceux des Nations Unies. Les études approfondies qu'il a entreprises avec le concours de juristes de renommée mondiale et d'un représentant de l'ONU en vue d'adapter à la guerre moderne certaines normes actuellement en vigueur seront débattues à la vingt et unième Conférence internationale de la Croix-Rouge, qui aura lieu à Istanbul en septembre 1969. D'entente avec le CICR, le Conseil fédéral entreprendra les préparatifs nécessaires en vue de la convocation d'une conférence diplomatique.

8. Aspects de politique intérieure

a. L'expérience d'autres Etats nous montre que l'appartenance aux Nations Unies peut être une cause de tension sur le plan intérieur. Pourrait-on éviter que la position prise par notre délégation à l'Assemblée générale soit différemment appréciée dans l'opinion publique? On peut, par exemple, imaginer des réactions différentes en Suisse alémanique et en Suisse romande, dont la concorde entre confédérés pourrait souffrir.

Ce serait toutefois sous-estimer la maturité politique et le sentiment de solidarité du peuple suisse que de le croire incapable de dominer ces difficultés. Notre public s'intéresse vivement à ce qui se passe dans un monde auquel il ne ménage ni ses critiques ni ses conseils. La première guerre mondiale avait, il est vrai, gravement mis à l'épreuve la cohésion du peuple suisse. Le fossé a pu toutefois, encore qu'avec peine, être comblé et l'unité s'en trouva renforcée lors de la seconde guerre mondiale. Nous ne nous sommes guère ressentis jusqu'à présent de l'opposition des idéologies modernes. Ayant surmonté les antagonismes naturels découlant d'origines, de langues et de confessions différentes, nous formons aujourd'hui une nation dont la cohésion peut être mise sans crainte à l'épreuve.

Une adhésion aux Nations Unies aurait pour effet de donner au peuple suisse, qui suit la politique internationale avec le plus grand intérêt, la possibilité de s'y engager. La neutralité ne signifie pas l'indifférence; elle n'exclut nullement qu'on participe aux courants spirituels et politiques de notre temps. Cette confrontation permanente avec l'évolution du monde est l'une des obligations qui découlent de l'interdépendance croissante des peuples; elle est aussi la condition indispensable pour que nos pays reste maître de son destin¹⁾.

b. C'est évidemment le referendum obligatoire sur une éventuelle adhésion de la Suisse²⁾ qui soulèverait le plus de problèmes de politique intérieure. Il serait regrettable que ce sujet divisât notre pays en deux camps; objectivement, cela ne se justifierait guère. Il ne s'agit ni d'une question vitale, ni d'un brusque revirement de notre politique étrangère. Et on s'expliquerait mal qu'on récusât avec passion une organisation dont presque tous les Etats sont membres et qui sert la paix, quelles que soient ses imperfections.

«Il s'agit, en un mot, de faire comprendre les difficultés auxquelles se heurtent l'ONU et ses organisations spécialisées et de leur faire confiance. Cédant à la présomption, nous avons trop tendance à condamner un instrument dont l'imperfection permet encore à la force de l'emporter sur le droit. Nous devons nous persuader que nous avons l'intérêt le plus éminent à un forum international en état de concilier les divergences sous le contrôle de l'opinion publique mondiale. La presse a un grand rôle à jouer. Elle peut et doit mettre l'accent sur les réalités positives de l'ONU et de ses organisations spécialisées plus que sur leurs difficultés et leurs échecs. Nous sommes encore loin de compte.» Ces paroles prononcées par le Conseiller fédéral Wahlen en 1956³⁾ n'ont rien perdu de leur actualité.

Le Conseil fédéral espère que le présent rapport contribuera à mieux éclairer le problème et, partant, à faciliter une discussion féconde qui pourra seule permettre de décider en toute connaissance de cause de l'avenir de nos relations avec les Nations Unies.

9. Contributions financières de la Suisse aux organes, aux institutions spécialisées et aux actions des Nations Unies

a. Afin qu'on puisse mieux évaluer ce que fut jusqu'à présent la participation financière de la Suisse aux activités des Nations Unies, nous citerons ici brièvement quelques chiffres.

b. Les contributions de membre et les prestations volontaires fournies par notre pays aux organes et aux institutions spécialisées des Nations Unies depuis leur fondation jusqu'à la fin de 1968 s'élèvent à deux cent dix millions

¹⁾ Voir, à ce sujet, les réflexions pertinentes de J. R. de Salis: *Schwierige Schweiz*, 1968, page 213 et 236 ss.

²⁾ Voir seconde partie, C 2.

³⁾ F. T. Wahlen: *L'Ambassade permanente*, page 55.

de francs. Elles ont plus que doublé depuis 1960 et ont progressé de la manière suivante (en millions de francs):

1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968
9,8	15,1	17,2	16,8	19,4	20	22	25,1

On trouvera à l'annexe VIII la répartition de ces montants entre les différents organes et institutions. Ils comprennent aussi les contributions volontaires au programme de développement des Nations Unies (PNUD).

c. Les contributions de la Suisse aux actions de paix de l'ONU (Corée, Suez, Congo, Chypre, Proche-Orient) atteignaient à la fin de 1968 un total de 37 millions de francs; des indications plus détaillées figurent dans l'annexe VIII.

d. Mentionnons enfin pour mémoire la souscription à l'emprunt de l'ONU 1961, à concurrence de 8 200 000 francs, dont 6 500 000 francs ont été remboursés à ce jour.

e. La contribution, calculée sur la base du revenu national, que la Suisse paie dans les organes des Nations Unies dont elle est membre, s'élève actuellement à 0,86 pour cent du budget. La contribution de la Suisse comme membre de l'ONU atteindrait donc, en ce moment, cinq millions de francs en chiffres ronds.

F. Conclusions

a. Les historiens s'accordent à dire que nous vivons une époque de profondes transformations. L'effondrement de la suprématie européenne, l'effritement des blocs et leur remplacement par un système polycentrique et d'ententes régionales, la révolution spirituelle et technique, qui dépasse toutes les prévisions et menace de remettre en question l'édifice social, ainsi que les bouleversements économiques et l'émancipation du tiers monde, ont créé une situation qui réclame de nouvelles normes. Il n'est pas facile de prévoir l'évolution future. Le Conseil fédéral se défend de faire des pronostics. Il lui semble pourtant que les Nations Unies s'inscrivent dans le tracé logique de l'histoire.

Malgré les résurgences de la mentalité nationaliste, il existe sans conteste une tendance raisonnée et comme irrévocable vers une organisation mondiale de la communauté des peuples. Les moyens modernes de communication de masses, qui transmettent d'heure en heure les événements du monde jusqu'aux lieux les plus reculés, les incursions dans le cosmos et la commune menace des armes nucléaires ont éveillé la conscience d'une communauté de destin aux dimensions planétaires, qui exige de nouvelles formes de collaboration internationale. Il est aisé de prévoir que le caractère multilatéral des relations internationales, déjà si manifeste dans le domaine économique, se renforcera encore à l'avenir, aussi dans le secteur politique.

Le Conseil fédéral s'abstient en ce moment de recommander aux Chambres l'adhésion à l'ONU car les études faites ne permettent pas encore d'arriver à une conclusion claire. Il a aussi conscience que le peuple suisse est resté, dans sa majorité, plutôt sceptique ou indifférent envers les Nations Unies et qu'il n'existe, jusqu'à présent, aucun mouvement d'une certaine ampleur d'où l'on puisse inférer qu'un nombreux public souhaite cette adhésion dans un proche avenir. Cette constatation est d'importance, car la Suisse est sans doute la seule démocratie du monde qui devrait soumettre à une votation populaire une éventuelle décision d'adhésion. Or, un vote négatif du peuple et des cantons pourrait susciter à l'étranger des interprétations peu favorables à notre position internationale et à nos relations avec l'ONU.

Le Conseil fédéral souhaite que le présent rapport contribue à mieux éclairer les données du problème. Le postulat Bretscher révèle qu'une information complète sur ce sujet, qui puisse assurer une base solide aux discussions dans le public, aux Chambres et au sein des partis, répond à un besoin largement répandu. Le Conseil fédéral espère que de tels débats ne contribueront pas seulement à faire mieux comprendre ce qu'est l'Organisation des Nations Unies, mais qu'ils renforceront aussi sa ligne politique qui tend à poursuivre le rapprochement de notre pays avec les organisations mondiales dont nous ne sommes pas membres.

Quels que soient les développements ultérieurs, le Conseil fédéral exclut a priori une adhésion qui nous obligerait à renoncer ou modifier notre neutralité. Il souhaite, au contraire, que le présent rapport fasse mieux comprendre cette institution. Le rapport doit aussi rappeler que notre neutralité doit nous qualifier pour une collaboration internationale constructive et qu'elle doit donc procéder d'un sentiment d'interdépendance (solidarité et disponibilité). Le Conseil fédéral considère de son devoir d'envisager diverses mesures à l'effet de témoigner davantage notre solidarité avec la communauté mondiale qu'incarnent les Nations Unies et de nous rapprocher encore de cette organisation. Cette orientation de notre politique étrangère paraît d'autant plus justifiée que la Suisse doit s'efforcer d'apporter sa contribution à la collaboration internationale dans tous les domaines où ses moyens et sa politique de neutralité le lui permettent. Il convient d'adapter ces domaines aux changements des circonstances et de les étendre dans toute la mesure du possible. Cette façon de procéder est susceptible d'influencer dans un sens positif l'attitude des membres de l'ONU envers une éventuelle demande ultérieure d'adhésion et de prévenir efficacement des objections contre le maintien de notre neutralité dans le cadre des Nations Unies. Notre volonté de comprendre les Nations Unies incitera aussi celles-ci à mieux comprendre notre position.

b. Le Conseil fédéral envisage les mesures suivantes :

aa. Le Conseil fédéral a l'intention d'augmenter dans certains cas notre contribution financière aux activités des Nations Unies, de leurs organes et institutions spécialisées. Tel sera notamment le cas lorsque la contribution de la Suisse est inférieure à celle de pays comparables au nôtre et qu'on peut

attendre d'elle un effort plus grand. Nous ferions comprendre ainsi de façon tangible que nous souscrivons aux buts et aux principes des Nations Unies et que si nous n'y avons pas adhéré, ce n'est qu'en raison de notre souci de maintenir notre statut de neutralité.

bb. Le Conseil fédéral accordera une attention accrue au développement futur et à la disponibilité de Genève en tant que siège des Nations Unies et centre de conférences internationales. Genève doit posséder les installations les plus adéquates pour répondre, à tout point de vue, aux exigences de la collaboration internationale au sein des Nations Unies et des autres organisations et pour attester, pour la communauté des nations, l'utilité d'un petit Etat neutre qui n'est pas membre. A cet effet, la FIPOI, qui a déjà fait ses preuves, devra, si besoin est, être encore renforcée. En considération de la très grande concentration d'organisations internationales à Genève, le Conseil fédéral en favorisera dans la mesure du possible l'extension en direction de Lausanne.

cc. Le Conseil fédéral étudiera de quelle manière un plus grand nombre de personnalités suisses pourraient, dans le cadre d'un mandat défini avec précision, participer aux actions de paix des Nations Unies et aux missions de surveillance et d'observation qu'elles comportent. Il s'agirait notamment de mettre davantage d'experts suisses à la disposition de ce genre d'actions, sur une base volontaire.

dd. Le Conseil fédéral envisage aussi de développer encore l'aide aux victimes de catastrophes survenant à l'étranger, aide qui préoccupe depuis quelque temps les Nations Unies. Il soumettra prochainement aux Chambres un projet approprié en réponse à la motion Furgler. Cette aide s'étendra non seulement aux victimes de catastrophes naturelles ou techniques et d'épidémies, mais aussi aux conséquences de conflits armés.

ee. Le Conseil fédéral compte aussi accroître son aide au développement dans le cadre des Nations Unies aussi bien qu'en dehors d'elles et contribuer davantage aux programmes de l'ONU dans ce domaine.

ff. Il envisage en outre la possibilité d'une adhésion de la Suisse à la Commission économique pour l'Europe des Nations Unies (CEE), au Fonds monétaire international (FMI) et à la Banque mondiale (BIRD), tous organismes avec lesquels la Suisse collabore déjà étroitement.

gg. Il se propose aussi, avec l'accord du CICR, de prendre de nouvelles initiatives en vue du développement du droit humanitaire, en convoquant éventuellement une conférence de la Croix-Rouge.

hh. Les Chambres fédérales sont d'ores et déjà régulièrement informées sur les activités de la Suisse au sein des organisations internationales dans les rapports de gestion ainsi que, pour ce qui a trait aux organes économiques de l'ONU tels que la CNUCED et l'ONUDI, dans les rapports sur les mesures de défense économique envers l'étranger. Le Conseil fédéral envisage en outre

d'adresser aux Chambres fédérales, si elles le désirent, un rapport spécial consacré aux activités des Nations Unies et de leurs institutions spécialisées ainsi qu'aux relations de la Suisse avec celles-ci. Un tel rapport serait une source d'informations objectives. Il permettrait de suivre, dans les grandes lignes, l'évolution des Nations Unies et de donner un aperçu général de notre collaboration avec elles. Les débats au parlement et la discussion publique concernant ce rapport nous éclaireraient sur l'état de l'opinion.

ii. Notre diplomatie doit en tout état de cause être préparée toujours davantage aux activités multilatérales. Il importe avant tout que le plus grand nombre possible de jeunes diplomates se familiarisent avec les méthodes de travail des Nations Unies et d'autres organisations internationales, qui diffèrent sous maints aspects de la diplomatie bilatérale. Même si la Suisse n'adhère pas aujourd'hui aux Nations Unies, un développement approprié de notre service diplomatique, en vue de faire face à l'extension de nos relations multilatérales, paraît indispensable. Les mesures adéquates, sur le plan de l'organisation et du personnel, ont déjà été prises dans ce sens dans le domaine de la politique extérieure économique.

c. Les mesures que nous venons d'exposer ne préjugent pas la question d'une éventuelle adhésion aux Nations Unies, mais elles sont de nature à faciliter cette démarche si elle devait être un jour accomplie. D'une manière générale, le Conseil fédéral a l'intention, si les Chambres approuvent sa manière de voir, de définir les relations de la Suisse avec les Nations Unies dans l'esprit du présent rapport. Il leur propose de prendre connaissance de ce rapport et de l'approuver, le postulat Bretscher pouvant être ainsi classé.

Berne, le 16 juin 1969

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération,

L. von Moos

Le chancelier de la Confédération,

Huber

Annexe I

Liste des abréviations

a. Nations Unies

AIEA	Agence internationale de l'énergie atomique
BIE	Bureau international d'éducation
BIRD	Banque internationale pour la reconstruction et le développement
CIJ (Rec.)	Cour internationale de justice (Recueil)
CNUCED/ UNCTAD	Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (United Nations Conference on Trade and Development)
CEE	Commission économique pour l'Europe (Economic Commission for Europe)
ECOSOC	Conseil économique et social (Economic and Social Council)
EPTA	Programme élargi d'assistance technique (Expanded Programme of Technical Assistance)
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (Food and Agriculture Organization)
GATT	Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (General Agreement on Tariffs and Trade)
IDA	Association internationale de développement (International Development Association)
IFC	Société financière internationale (International Finance Corporation)
IMCO/OMCI	Organisation intergouvernementale consultative de la navigation maritime (Inter-Governmental Maritime Consultative Organization)
IMF	Fonds monétaire international (International Monetary Fund)
IRO	Organisation internationale pour les réfugiés (dissoute) (International Refugees Organization)
OACI/ICAO	Organisation de l'aviation civile internationale (International Civil Aviation Organization)

OIT	Organisation internationale du travail
OMM	Organisation météorologique mondiale
ONU	Organisation des Nations Unies
ONUC	Opération des Nations Unies au Congo
ONUDI	Organisation des Nations Unies pour le développement industriel
ONUST	Organe des Nations Unies pour la surveillance de la trêve au Proche-Orient
PAM	Programme alimentaire mondial
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
UIT	Union internationale des télécommunications
UNEF	Force d'urgence des Nations Unies (United Nations Emergency Force)
UNESCO	Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization)
UNFICYP	Force des Nations Unies pour le maintien de la paix à Chypre (United Nations Forces in Cyprus)
UNHCR/HCR	Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (United Nations High Commissioner for Refugees)
UNICEF/ FISE	Fonds des Nations Unies pour l'enfance (United Nations Children's Fund)
UNITAR	Institut de formation et de recherche des Nations Unies (United Nations Institute for Training and Research)
UNMOGIP	Groupe d'observateurs militaires des Nations Unies en Inde et au Pakistan (United Nations Military Observer Group in India and Pakistan)
UNRISD	Institut de recherche des Nations Unies pour le développement social (United Nations Research Institute for Social Development)
UNRWA	Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient (United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East)
UPU	Union postale universelle

b. Société des Nations

CPJI	Cour permanente de justice internationale
SDN	Société des Nations

c. Suisse

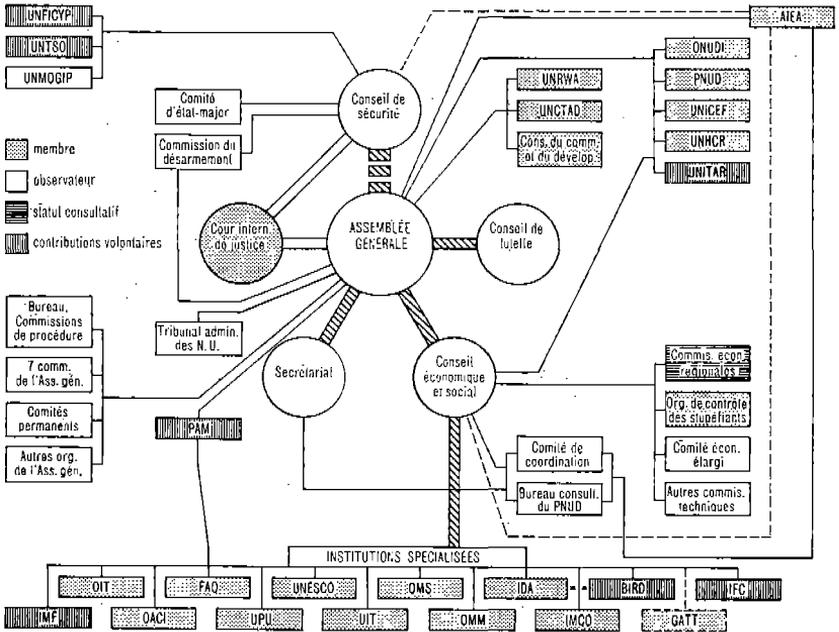
RO	Recueil officiel des lois et ordonnances de la Confédération suisse
FF	Feuille fédérale
CIC	Centre international de conférences
FIPOI	Fondations des immeubles pour les organisations internationales
CICR	Comité international de la Croix-Rouge
NSH	Nouvelle société helvétique

d. Autres

AELE	Association européenne de libre-échange
BIRPI	Bureaux internationaux réunis pour la protection de la propriété intellectuelle
CEE	Communauté économique européenne
CERN	Organisation européenne pour la recherche nucléaire
CIME	Comité intergouvernemental pour les migrations européennes
OEA/OAS	Organisation des Etats américains (Organization of American States)
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OTAN	Organisation du traité de l'Atlantique Nord

Annexe II

Représentation graphique de l'Organisation des Nations Unies, de ses organes et institutions spécialisées



Annexe III

Les cas les plus importants d'application des articles 11, 15 et 16 du pacte de la Société des Nations

a. Le 19 juin 1920, la Grande-Bretagne, se fondant sur l'article 11 du pacte, attira l'attention du Conseil de sécurité de la Société des Nations sur le litige qui opposait la Finlande et la Suède à propos des îles Aland. Le Conseil confia cette question à une commission de trois juristes, qui attribua les îles à la Finlande.

b. C'est en vertu du même article 11 que la Pologne et la Lithuanie en appelèrent successivement en septembre 1920 au Conseil de la Société des Nations dans le conflit qui les opposait au sujet du territoire de Wilna. Invoquant le fait que le Pologne avait occupé militairement cette région, la Lithuanie demandait aussi l'application de l'article 16, que le Conseil a toutefois rejetée. Le conflit ne fut pas résolu par l'intervention du Conseil de la Société des Nations qui dut, au contraire, s'en occuper de nouveau en 1927; il réussit alors à persuader les deux antagonistes de renoncer à d'autres hostilités.

c. Au printemps de 1921, l'Albanie, invoquant les articles 11 et 15 du pacte, demanda au Conseil de la Société des Nations d'intervenir pour fixer sa frontière avec la Grèce et la Yougoslavie. Celui-ci chargea la conférence des ambassadeurs des puissances victorieuses d'établir le tracé des frontières. La Yougoslavie s'étant, par la suite, refusée à retirer ses troupes d'un territoire attribué à l'Albanie, la Grande-Bretagne demanda la convocation du Conseil aux fins d'examiner l'application des sanctions prévues à l'article 16. Cette démarche incita la Yougoslavie à céder.

d. En août 1921, le Conseil suprême allié, s'appuyant sur l'article 11 du pacte, soumit au Conseil de la Société des Nations la question du tracé de la frontière en Haute-Silésie, entre l'Allemagne et la Pologne. A la suite d'un plébiscite, des divergences d'opinions s'étaient manifestées non seulement entre les Etats directement intéressés, mais aussi entre les membres du Conseil suprême allié. Les principes appliqués par le Conseil de la Société des Nations pour la répartition territoriale de la Haute-Silésie servirent de base à l'accord intervenu entre l'Allemagne et la Pologne.

e. A la suite de l'assassinat du président italien d'une commission d'enquête en Grèce, les troupes italiennes occupèrent en août 1923 l'île grecque de Corfou. Se fondant sur l'article 15 du pacte, la Grèce soumit ce conflit au Conseil de la Société des Nations, tout en déclarant qu'elle renonçait à l'application de l'article 16. Après des négociations difficiles, le Conseil de la Société des Nations élaborait des propositions qui permirent à la conférence des ambassadeurs des puissances alliées de mettre sur pied une solution au conflit, qui aboutit au retrait des troupes italiennes.

f. Pendant les premières années de son activité, le Conseil de la Société des Nations eut à s'occuper à plusieurs reprises de conflits entre la Bulgarie et la Grèce. Le climat hostile entre ces deux pays provoqua finalement, en 1925,

l'entrée des troupes grecques dans la région limitrophe bulgare. La Bulgarie fit appel au Conseil de la Société des Nations en vertu de l'article 11 du pacte. La solution proposée par le Conseil fut acceptée aussitôt par la Bulgarie, mais rejetée d'abord par la Grèce, qui ne l'agréa que lorsque plusieurs Etats eurent annoncé leur intention d'invoquer l'article 16.

g. En 1931 eut lieu à Moukden un grave incident entre la Chine et le Japon. Sur ces entrefaites, le Japon occupa la Mandchourie. De violents combats opposèrent par ailleurs de troupes chinoises et japonaises à Shanghai. Invoquant l'article 11 du pacte, le gouvernement chinois soumit le conflit au Conseil de la Société des Nations. Mais celui-ci ne put s'entendre sur aucune proposition de règlement du conflit, par suite du veto du représentant du Japon au sein du Conseil, qui rendait impossible l'adoption d'une décision à l'unanimité, unanimité qui était requise et devait inclure aussi les parties au conflit. On ne put se mettre d'accord que sur l'envoi d'une commission d'enquête qui, présidée par Lord Lytton, parcourut à fond, en 1932, les régions litigieuses. Entretemps la Chine en avait appelé de nouveau au Conseil de la Société des Nations, en se fondant cette fois sur l'article 15 du pacte. Le Conseil consacra beaucoup de temps à des négociations d'armistice, qui aboutirent finalement à faire cesser les combats à Shanghai. Mais il devait simultanément examiner la querelle au sujet de la Mandchourie, où le Japon avait établi un Etat satellite, le Mandchoukouo. S'appuyant sur le rapport de la commission Lytton, le Conseil de la Société des Nations adopta au printemps de 1933 une résolution par laquelle il refusait de reconnaître l'Etat de Mandchoukouo. Cette résolution exigeant l'unanimité des membres du Conseil, mais non celle des parties, fut prise contre la voix du Japon qui se retira alors de la Société des Nations.

h. En 1932 surgit, entre la Colombie et le Pérou, un conflit au sujet de la ville de Leticia, dans la région de l'Amazone. On en rechercha le règlement dans le cadre panaméricain. La Colombie soumit également le conflit au Conseil de la Société des Nations, en invoquant l'article 15 du pacte. Le Conseil élaborait des propositions de règlement, auxquelles la Colombie se rallia aussitôt mais qui ne furent agréées par le Pérou que plus tard, après l'assassinat de son président au printemps de 1933.

i. Ce fut également en 1932 que le conflit, qui couvait depuis longtemps entre la Bolivie et le Paraguay au sujet du territoire du Chaco, dégénéra en guerre ouverte. Au mois de décembre le Conseil de la Société des Nations fut sollicité de divers côtés de décréter un embargo sur les armes en vertu de l'article 16 du pacte, mais l'unanimité requise ne fut pas atteinte. Au printemps de 1934, la Bolivie saisit de nouveau le Conseil en se référant à l'article 15 du pacte. En même temps, dans le cadre de la Société des Nations, un embargo sur les armes fut décidé de plein gré par les membres. S'appuyant sur les observations d'une commission d'enquête envoyée antérieurement, le Conseil élaborait des propositions de règlement qui furent acceptées par la Bolivie mais rejetées par le Paraguay, ce qui incita le Conseil à recommander la levée unilatérale de l'embargo en faveur de la Bolivie, à titre de sanction contre le Paraguay.

j. A la fin de 1932, le gouvernement britannique, invoquant l'article 15 du pacte, demanda au Conseil de la Société des Nations d'intervenir dans le différend survenu avec la Perse au sujet du statut de l'Anglo-Persian Oil Co. Grâce à l'intervention du Conseil, on put se mettre d'accord sur un nouveau contrat de concession en faveur de cette entreprise.

k. Au printemps de 1935 l'Ethiopie, se référant à l'article 11 du pacte, fit appel au Conseil de la Société des Nations pour le prier d'ordonner des mesures préventives propres à empêcher que des incidents de guerre ne vissent interrompre les négociations bilatérales qui avaient été engagées avec l'Italie en vue de régler le conflit entre les deux pays. Le veto du représentant de l'Italie au sein du Conseil empêcha qu'une décision appropriée ne fût prise. L'Ethiopie soumit alors elle-même le différend au conseil, en invoquant l'article 15 du pacte. L'intervention demandée fut cependant constamment ajournée en raison de la procédure bilatérale de conciliation encore pendante. Ce ne fut que la veille de l'agression italienne que le Conseil reprit l'examen de l'affaire et, dans une résolution du 5 octobre 1935, dénonça l'inconsistance des reproches adressés par l'Italie à l'Ethiopie. Mais depuis deux jours déjà les troupes italiennes avaient pénétré en Ethiopie. L'état de fait constaté par le Conseil de la Société des Nations rendait inévitable la condamnation de l'agresseur italien. L'Assemblée de la Société des Nations, qui venait de clore sa session, se réunit donc de nouveau le 9 octobre. Elle dut reconnaître que ce n'était pas à elle, mais aux membres individuellement qu'il appartenait de juger si des sanctions étaient justifiées et quelle devait en être l'ampleur. Afin d'unifier la procédure, les cinquante Etats membres qui étaient partisans d'une application de l'article 16 du pacte formèrent une commission de coordination, qui fixa le genre et l'étendue des sanctions. Mais celles-ci n'atteignirent pas leur but puisque l'Italie pouvait se procurer les marchandises soumises à l'embargo auprès des Etats qui n'étaient pas membres de la Société des Nations et qu'elle obtint, en outre, en faisant pression sur la France, qu'on renonçât à aggraver les sanctions. Lorsque la conquête de l'Ethiopie fut achevée, une conférence de coordination des Etats membres décida, le 15 juillet 1936, d'abolir les sanctions contre l'Italie.

l. Quand, en été 1937, le Japon déclencha une guerre «de facto» contre la Chine, celle-ci sollicita l'intervention de la Société des Nations, sans se référer d'abord formellement à un des articles appropriés du pacte. Il en résulta une décision de l'Assemblée de la Société des Nations, du 5 octobre 1937, qui laissait au gré de chaque Etat le soin de décider l'exécution de sanctions en vertu de l'article 16. Cette mesure n'ayant abouti à aucun résultat positif, la Chine demanda expressément au Conseil, en septembre 1938, l'application de l'article 16 relatif aux sanctions. Une résolution appropriée fut prise le 30 septembre, mais resta également sans effet puisqu'on laissait à la discrétion des Etats membres le soin d'appliquer les sanctions.

m. Le 30 novembre 1939, l'Union soviétique déclencha une attaque contre la Finlande qui, s'appuyant sur les articles 11 et 15 du pacte, fit appel à la fois au Conseil et à l'Assemblée de la Société des Nations. Le 11 décembre, l'Assem-

blée condamna la Russie soviétique comme agresseur et invita le Conseil à en tirer les conséquences. Celui-ci décida le 12 décembre, en vertu de l'article 16 du pacte, d'exclure l'Union soviétique de la Société des Nations.

Annexe IV

Interventions les plus importantes des Nations Unies lors de conflits internationaux

a. L'opposition idéologique et politique entre les grandes puissances, les Etats-Unis et l'Union soviétique, et leurs alliés a, dès la fin de la guerre, marqué l'histoire du monde. Cette opposition se manifeste d'abord dans les tentatives des deux blocs d'entraîner dans leur orbite les différentes régions d'Europe que la guerre avait dévastées. Durant les premières semaines de son activité, en février 1946, le Conseil de sécurité des Nations Unies eut à s'occuper de la situation en Grèce, où la guerre civile sévissait entre des groupes de guerilleros procommunistes et le gouvernement pro-occidental. Le Conseil décida la création d'une commission d'enquête. D'autres interventions du Conseil de sécurité ayant été rendues impossibles par le veto soviétique, l'Assemblée générale s'occupa du problème en 1947 et 1948 et institua des commissions d'enquête et de conciliation qui n'obtinrent toutefois pas l'accès aux pays voisins de la Grèce. L'Assemblée générale promulgua en outre en 1949 un embargo général des armes à destination de la Grèce. Le comité de conciliation, qui subsistait encore, fut supprimé en 1952, après la victoire des forces gouvernementales.

C'est également en 1946 que le Conseil de sécurité eut à s'occuper de la présence de troupes soviétiques en Iran. Ces troupes s'étant retirées, le conflit put être réglé déjà au mois de juin de la même année.

En 1947, la Grande-Bretagne soumit au Conseil de sécurité son différend avec l'Albanie, résultant du minage du détroit de Corfou. Le veto soviétique empêcha qu'une résolution fût prise, mais le litige put être déferé à la Cour internationale de justice.

En juin 1948, le Conseil de sécurité s'occupa du coup d'Etat communiste en Tchécoslovaquie, et l'Union soviétique fut accusée d'immixtion, sans toutefois qu'une condamnation pût être prononcée contre la voix de ce membre permanent du Conseil.

Lorsqu'en août 1968 l'intervention militaire de l'Union soviétique et de ses alliés en Tchécoslovaquie fut portée à l'ordre du jour du Conseil de sécurité, l'URSS opposa son cent cinquième veto afin d'éviter qu'elle ne fût condamnée.

C'est en juin 1948 que survint aussi le grave conflit entre l'Union soviétique et les trois Alliés occidentaux au sujet du statut de la ville de Berlin. L'Union soviétique bloqua toutes les voies d'accès vers Berlin-Ouest, qui dut être ravitaillé par la voie des airs. Le 29 septembre, les trois Alliés occidentaux soumièrent de concert ce litige au Conseil de sécurité. Mais le compromis que celui-ci élaborait se heurta au veto soviétique et le comité d'experts neutres qui fut ensuite

formé ne parvint pas non plus à promouvoir une solution. L'Union soviétique leva finalement le blocus en avril 1949. Par la suite, de nouvelles tensions se produisirent à plusieurs reprises au sujet de Berlin; elles ne furent plus soumises aux Nations Unies, mais réglées par des négociations directes entre les Etats intéressés.

b. Pendant toute la durée de leur existence les Nations Unies ont eu à à s'occuper de tensions dans le Moyen-Orient, qui ont pour l'essentiel leur origine dans le conflit de Palestine. A la fin d'avril 1947, en prévision de la fin prochaine du mandat britannique sur la Palestine, l'Assemblée générale se réunit en session extraordinaire et nomma une commission d'enquête. Celle-ci esquaissa un plan de partage qui fut rejeté par les deux fractions arabe et juive de la population. Le Conseil de sécurité convoqua donc, pour le 30 mars 1948, une session extraordinaire de l'Assemblée générale. Celle-ci chargea le Conseil de tutelle d'arrêter des mesures pour la protection de Jérusalem et nomma, le 14 mai, un médiateur. Le mandat sur la Palestine arriva à échéance le même jour, sans qu'une décision eût été prise pour l'avenir. C'est ainsi que la population juive proclama l'Etat d'Israël, tandis que les pays arabes voisins passèrent à l'attaque. Malgré de nombreux appels du Conseil de sécurité pour un cessez-le-feu, la guerre qui se déclama ne prit fin que lorsque les fronts se furent stabilisés. Après de difficiles négociations, auxquelles une commission de conciliation instituée par l'Assemblée générale prit part également, Israël put conclure, en janvier 1949, des accords d'armistice avec les pays voisins. Les conversations de paix engagées à Lausanne, en avril de la même année, furent rompues au bout de deux mois, sans résultat, tandis qu'une résolution de l'Assemblée générale du 10 décembre 1949 sur l'internationalisation de Jérusalem n'était acceptée ni par Israël ni par la Jordanie. Comme plus d'un million d'Arabes avaient quitté le territoire d'Israël, l'Assemblée générale créa une organisation spéciale pour s'occuper des réfugiés, l'UNRWA. Un groupe d'observateurs (ONUST) fut par ailleurs chargé de la surveillance de l'armistice; sa mission dure encore.

Aucune solution du conflit de Palestine ne put être non plus trouvée après 1949. La situation resta tendue, des incidents occasionnels ne cessant de dégénérer en nouveaux combats. Les fusillades, devenues plus fréquentes au début de 1956, incitèrent le Secrétaire général des Nations Unies à intervenir, ce qui amena un certain apaisement. Mais la nationalisation du canal de Suez par l'Egypte provoqua de nouvelles tensions, qui trouvèrent leur exutoire dans l'attaque israélienne du 29 octobre 1956. Le lendemain, la France et la Grande-Bretagne adressèrent un ultimatum à l'Egypte, à l'expiration duquel des bombardements systématiques eurent lieu le 1^{er} novembre, suivis le 5 novembre par le débarquement à Port-Saïd de troupes aéroportées. Le Conseil de sécurité, qui s'était réuni déjà le 30 octobre, ne put donner d'ordre de cessez-le-feu, en raison du veto de la France et de la Grande-Bretagne. Il convoqua donc l'Assemblée générale en session extraordinaire et urgente, qui s'ouvrit le 1^{er} novembre. L'Assemblée ordonna le cessez-le-feu par deux résolutions des 2 et 4 novembre, mais qui ne furent suivies d'effet que le 6. Le 4 novembre, le Secrétaire général fut chargé

d'élaborer des plans pour la constitution de la force d'urgence des Nations Unies (UNEF). Le 5 novembre, l'Assemblée générale réunie en session extraordinaire adopta une résolution créant un haut commandement des Nations Unies pour une force de paix, encore à constituer, et dont la mission serait de mettre fin aux hostilités en Egypte et d'exercer une surveillance. On demanda à la France, à la Grande-Bretagne et à Israël de retirer leurs troupes. Israël ayant refusé que des troupes fussent envoyées sur son territoire, celles-ci furent stationnées uniquement du côté égyptien (dans le Sinaï et dans le territoire de Gaza, le long de la ligne d'armistice de 1949). Environ 6000 hommes provenant de dix Etats (Brésil, Canada, Colombie, Danemark, Finlande, Inde, Indonésie, Norvège, Suède et Yougoslavie) débarquèrent pour aller prendre position à Abu Suweir le 19 novembre 1956. Entre le 15 et le 25 novembre, la Swissair transporta 3800 hommes avec leurs armements. Le retrait des forces britanniques, françaises et israéliennes n'eut lieu qu'au début de 1957.

Les Etats arabes furent le théâtre, au cours des années suivantes, de plusieurs révolutions. Le 14 juillet 1958, un coup d'Etat sanglant mit fin au régime monarchique en Irak. Deux petits Etats, la Jordanie et le Liban, connurent également de graves tensions intérieures. A leur demande, des troupes américaines arrivèrent au Liban le 15 juillet et des troupes britanniques en Jordanie le 17. Le Conseil de sécurité s'occupa de la situation explosive qui en résulta, sans parvenir toutefois à aucune résolution. Il décida par conséquent, le 7 août, de convoquer l'Assemblée générale en une session extraordinaire, qui s'ouvrit le lendemain. Après de longs débats, l'Assemblée adopta à l'unanimité, le 21 août, un projet arabe de résolution qui confirmait le droit de tous les Etats à disposer d'eux-mêmes, ainsi que le principe de la non-intervention. Le Secrétaire général fut chargé en même temps d'une mission d'information sur place. L'accalmie qui s'ensuivit permit de retirer les troupes du Liban et de la Jordanie.

Durant l'année 1966 les incidents se multiplièrent à la frontière israélienne. Au printemps de 1967, les troupes furent renforcées de part et d'autre. Le 16 mai, le président Nasser demanda au Secrétaire général de retirer les troupes de l'UNEF. Celui-ci accéda à ce désir le 18. Le 22 mai, le président Nasser ordonna la fermeture du détroit de Tiran, qui donne accès au port israélien d'Eilat. Les concentrations de troupes s'amplifièrent des deux côtés pendant les jours suivants, jusqu'à l'éclatement, le 5 juin, des hostilités. Le Conseil de sécurité se réunit le même jour, mais ne put se mettre d'accord que le lendemain sur un ordre de cessez-le-feu qui, n'ayant pas été suivi par les parties, fut répété le 7 juin. Il fut accepté le même jour par Israël et par la Jordanie, puis le 8 par l'Egypte et le 9 par la Syrie. Le 6 juin déjà, l'Assemblée générale avait été convoquée, à la demande de la plupart des membres, en session extraordinaire et urgente, qui fut ouverte le 17 juin. L'Assemblée condamna l'annexion de la vieille ville de Jérusalem décidée par Israël, mais ne put se mettre d'accord sur aucune autre résolution. A sa demande, le Secrétaire général envoya un représentant personnel à Jérusalem pour étudier la situation dans la vieille ville. Le 22 novembre 1967, le Conseil de sécurité adopta à l'unanimité une résolution qui prévoit

notamment la garantie de l'intégrité des Etats en présence, la fin de l'état de guerre et la nomination d'un médiateur par le Secrétaire général.

c. Un autre conflit, dont les Nations Unies n'ont cessé de devoir s'occuper depuis des années, est la querelle indo-pakistanaise au sujet du Cachemire. Au moment du partage de l'ancien dominion britannique entre l'Inde et le Pakistan, le maharadjah du Cachemire opta pour l'Inde. Cette décision fut rejetée par une partie de la population, qui est en majorité musulmane, et provoqua une guerre civile à laquelle participèrent aussi des troupes indiennes et pakistanaises. En décembre 1947, l'Inde soumit pour la première fois le problème du Cachemire au Conseil de sécurité. Le Conseil nomma en avril 1948 une commission qui visita le Cachemire et rédigea son rapport à la fin de novembre. Sur la base des propositions faites dans ce rapport, un armistice entra en vigueur le 1^{er} janvier 1949, puis le 6, l'Inde et le Pakistan acceptèrent de soumettre à un plébiscite la question de l'appartenance du Cachemire. Par la suite, ni le Conseil de sécurité ni les commissions et les médiateurs qu'il avait institués ne purent cependant accomplir de nouveaux progrès. L'Inde s'écarta de plus en plus de l'idée d'un plébiscite et décida d'annexer définitivement le Cachemire. Seuls les observateurs désignés par l'ONU se révélèrent efficaces. En été 1965 un soulèvement armé se produisit, avec l'appui du Pakistan, contre lequel intervint l'armée indienne, ce qui incita le Pakistan à intervenir à son tour. Il en résulta une véritable guerre sur plusieurs fronts, qui dura du 1^{er} au 21 septembre 1965. Les appels du Conseil de sécurité à un cessez-le-feu restèrent sans effet et une mission de médiation du Secrétaire général lui-même n'eut pas plus de succès. Les parties ne donnèrent suite qu'à un appel renouvelé du Conseil de sécurité du 20 septembre. Sur l'invitation du président du conseil de l'Union soviétique, le premier ministre de l'Inde et le président du Pakistan se rencontrèrent le 4 janvier 1966 à Tachkent, où ils conclurent, le 10, un accord en vue d'apaiser le conflit.

d. La presqu'île de Corée, qui avait été occupée par le Japon pendant la seconde guerre mondiale, fut partagée en 1945 en deux zones d'occupation, l'une américaine, l'autre soviétique. Des mesures devaient être prises en vue de la réunification des deux zones en un seul Etat indépendant. Les Nations Unies instituèrent, dans cette intention, le 15 novembre 1947, une commission qui toutesfois ne put jamais pénétrer en Corée du Nord. Dans les deux zones se constituèrent des Etats indépendants qui revendiquèrent chacun l'autorité sur la Corée entière. Le 25 juin 1950, les troupes de la Corée du Nord franchirent la ligne de démarcation et entreprirent la conquête de la Corée du Sud. Le Conseil de sécurité se réunit le même jour. Il condamna l'attaque, en l'absence du délégué soviétique, et ordonna un cessez-le-feu immédiat. Par la résolution 83 du 27 juin 1950, il recommanda de procéder militairement contre la Corée du Nord. Le délégué soviétique, qui n'avait de nouveau pas pris part à la séance, déclara nulle cette résolution adoptée en son absence. Les troupes nécessaires pour la Corée furent mises volontairement à disposition par plusieurs Etats, sous le commandement des Etats-Unis. Elles servirent sous les pavillons de leurs pays

respectifs et sous celui des Nations Unies. Le 8 juillet, le général américain Douglas MacArthur fut nommé commandant en chef par le Conseil de sécurité.

Le délégué soviétique participant de nouveau aux séances, le Conseil de sécurité ne vota plus d'autre résolutions, ce qui incita les Etats-Unis à rechercher des solutions dans le cadre de l'Assemblée générale. Sur la proposition des Etats-Unis, celle-ci vota le 3 novembre 1950 la résolution connue sous le nom de «Uniting for Peace», par laquelle elle s'attribua le droit, dans le cas où le Conseil de sécurité serait empêché d'agir par un veto, d'émettre des recommandations à sa place¹⁾. Les mesures ultérieures adoptées pendant la guerre de Corée l'ont été sur la base de cette résolution.

Après que la question de l'intervention chinoise fut restée à l'agenda de l'Assemblée générale depuis le 6 décembre 1950 et que les parties au conflit eurent engagé depuis longtemps des pourparlers de paix, l'Assemblée générale décida à l'unanimité, en février 1952, que des négociations auraient lieu entre les deux adversaires à Panmunjon. Celles-ci aboutirent au traité d'armistice du 27 juillet 1953, qui contient une convention relative aux prisonniers de guerre et prévoit pour ceux-ci une commission de rapatriement sous présidence indienne, avec la participation de la Pologne, de la Suède, de la Suisse et de la Tchécoslovaquie. On créa également, à côté de la commission d'armistice, une commission de surveillance, composée de la Pologne, de la Suède, de la Suisse et de la Tchécoslovaquie. Cette commission était encore en activité à la fin de 1968, avec des effectifs réduits. Afin de préparer une solution définitive qui puisse permettre aussi le réunification des deux Corées, l'Assemblée générale se réunit le 18 août 1953 en session extraordinaire et recommanda de former une conférence politique, à laquelle devraient participer aussi bien les belligérants que des neutres. Toutefois il n'a pas été possible jusqu'à présent de convertir l'armistice en traité de paix.

e. En 1949 l'Assemblée générale dut s'occuper pour la première fois du statut juridique de l'ancienne colonie allemande du Sud-Ouest africain, que l'Afrique du Sud avait administrée sous mandat de la Société des Nations. Contrairement à d'autres puissances mandataires, l'Afrique du Sud refusa de conclure un accord de tutelle avec les Nations Unies et prétendit annexer le Sud-Ouest africain. Les débats à l'Assemblée générale n'aboutirent à aucun résultat et on décida de soumettre la question à la Cour internationale de justice. Celle-ci statua que le mandat subsistait encore, ce que l'Afrique du Sud ne voulait jamais reconnaître. Il en résulta entre ce pays et les Nations Unies un conflit permanent, qui atteignit son paroxysme lorsque la Cour internationale de justice refusa, par jugement du 18 juillet 1966, de statuer sur une plainte introduite contre l'Afrique du Sud par deux Etats africains. L'Assemblée générale décida alors, le 27 octobre 1966, d'annuler le mandat de l'Afrique du Sud. Le 19 mai 1967, elle institua un organisme chargé de l'administration du territoire (dénommé désormais Namibie) qu'avait assumée jusqu'alors l'Afrique

¹⁾ Voir première partie, chapitre I, C 7.

du Sud et désigna en outre un commissaire provisoire des Nations Unies pour la Namibie. Mais par suite du refus de l'Afrique du Sud de reconnaître la compétence de l'ONU à l'égard du Sud-Ouest africain, la Namibie demeure aujourd'hui encore sous l'administration de l'Afrique du Sud.

f. En 1955, la Grèce soumit aux Nations Unies la question de l'avenir de Chypre, qui était alors une colonie britannique. Cette demande fut rejetée à l'époque, mais le problème fut par la suite évoqué plusieurs fois dans le cadre des Nations Unies. Les Etats les plus directement intéressés, la Grande-Bretagne, la Grèce et la Turquie, se mirent d'accord entre eux, par les accords de Zurich, en décembre 1958, et de Londres, en janvier 1959, sur la création d'un Etat chypriote indépendant. Mais en mai 1963, le président de la République de Chypre, fort de l'approbation de la fraction grecque de la population, décida un changement de constitution qui supprimait diverses garanties en faveur de la population turque. La situation évolua rapidement vers la guerre civile et parut si inquiétante en janvier 1964, lorsque la Grèce et la Turquie menacèrent d'intervenir, que le Conseil de sécurité décida à l'unanimité, le 4 mars 1964, l'envoi d'une force de police (UNFICYP) qui devait séparer les deux fractions de la population. Il pria en même temps le Secrétaire général de nommer un médiateur. Les efforts de médiation n'ayant, à la fin de 1968, abouti encore à aucun résultat, le mandat des troupes de l'ONU a dû être constamment renouvelé.

g. Le 28 octobre 1956, le Conseil de sécurité fut convoqué en séance d'urgence au sujet de la situation en Hongrie où un mouvement anticommuniste avait pris le pouvoir, ce qui provoqua une intervention armée de l'Union soviétique en vue de rétablir la situation antérieure. Le 1^{er} novembre, le Conseil reçut un message urgent du président du conseil de Hongrie. Toutefois, une décision du Conseil se heurta, le 4 novembre, au veto de l'URSS. Le même jour, l'Assemblée générale se réunit en session extraordinaire et urgente et adopta une résolution condamnant l'Union soviétique. La séance du 9 novembre aboutit à l'adoption de trois résolutions, dont deux concernaient les secours aux victimes des combats tandis que la troisième condamnait de nouveau l'Union soviétique. Une nouvelle résolution fut votée le 21 novembre à la onzième session de l'Assemblée générale, qui examina la question hongroise encore l'année suivante, du 10 au 14 septembre. La rapide répression du soulèvement, par les troupes soviétiques et le refus du gouvernement communiste, qui avait été rétabli, de recevoir un représentant des Nations Unies, ne permirent pas à celles-ci d'influencer le cours des événements.

h. Quelques jours après que, le 30 juin 1960, l'indépendance de l'ancienne colonie belge du Congo eut été proclamée, la «Force publique», seule en mesure de maintenir l'ordre, se mutina, provoquant une crise grave. Le gouvernement belge, sans en demander l'autorisation au gouvernement congolais, envoya le 10 juillet des troupes aéroportées pour protéger ses ressortissants. Le président de la République Kasavubu et le président du conseil Lumumba adressèrent le 12 juillet un télégramme au Secrétaire général des Nations Unies pour

solliciter l'aide militaire de l'organisation. Le 14 juillet, le Conseil de sécurité adopta une résolution enjoignant à la Belgique de retirer ses troupes et autorisant le Secrétaire général à arrêter les dispositions nécessaires en vue d'apporter au gouvernement du Congo une aide militaire et technique. Se fondant sur cette autorisation, le Secrétaire général mit sur pied l'opération des Nations Unies au Congo (ONUC), qui ne tarda pas à disposer d'une armée de 20 000 hommes stationnés dans différentes régions du pays. Seule la province du Katanga, qui s'était proclamée indépendante, s'opposa à l'entrée des unités de l'ONU. Le Conseil de sécurité décida alors, le 9 août, d'occuper le Katanga si besoin était par la force. Toutefois, de graves divergences d'opinion surgirent par la suite entre le Secrétaire général et le gouvernement congolais, qui ne purent être résolues, même après qu'une crise constitutionnelle eut éclaté au Congo. Les membres du Conseil de sécurité prirent également parti pour l'un ou l'autre côté, en sorte qu'une résolution relative aux propositions du Secrétaire général fut empêchée par le veto soviétique, le 17 septembre.

Le Conseil de sécurité étant incapable d'agir, on convoqua l'Assemblée générale en session d'urgence. Elle arrêta, le 20 septembre 1960, une résolution approuvant le plan d'action du Secrétaire général. Mais dans l'intervalle, l'anarchie avait gagné du terrain au Congo. Divers groupes revendiquaient le pouvoir. Des conflits survenus avec certains contingents de l'ONU entraînèrent leur expulsion ou leur rappel. La famine sévissait dans plusieurs régions. Une session du Conseil de sécurité et une session extraordinaire de l'Assemblée générale, en décembre 1960, ne donnèrent aucun résultat. Ce fut l'assassinat de l'ancien président du conseil Lumumba, le 17 janvier 1961, qui incita le Conseil de sécurité et l'Assemblée générale à agir: des mesures plus énergiques contre le Katanga ainsi que de nouvelles tentatives de rétablir le pouvoir central grâce à une révision constitutionnelle furent décidées. Dans le cadre de ce qu'on a nommé l'«action civile», l'ONU assumait une grande partie des tâches administratives de l'Etat congolais. On parvint, en 1961 et en 1962, à effectuer certains progrès en vue du rétablissement du pouvoir central. En revanche, le problème du Katanga dut être résolu par les armes. Le 28 décembre 1962, les troupes des Nations Unies lancèrent une attaque générale contre les unités katangaises, ce qui détermina, le 17 janvier 1963, le président Tchombé à s'avouer vaincu et à quitter le pays. Les forces de l'ONU ne quittèrent toutefois le Congo que le 30 juin 1964, soit quatre ans après que le pays eut obtenu son indépendance.

i. Les Nations Unies eurent à s'occuper à plusieurs reprises du conflit survenu entre l'Indonésie et les Pays-Bas au sujet du territoire de la Nouvelle-Guinée occidentale (Irian-Barat). Le 15 juin 1962, les deux pays conclurent un armistice en vertu duquel ce territoire devait passer sous l'autorité des Nations Unies jusqu'au 30 avril 1963; avant d'être rattachée à l'Indonésie le 1^{er} mai. Les Nations Unies acceptèrent d'assumer cette tâche et le Secrétaire général fut chargé d'organiser une administration et de lever une troupe de protection de 1000 hommes. Le 1^{er} mai 1963, la transmission des pouvoirs eut lieu sans incident.

j. Cuba et les Etats-Unis d'Amérique ont soumis à plusieurs reprises aux organes des Nations Unies le conflit qui les oppose depuis des années. Les Etats-Unis furent condamnés au printemps de 1961, lorsqu'une invasion de Cubains en exil, qu'ils soutenaient, fut défaite par les troupes gouvernementales à Cuba. La découverte de bases secrètes de lancement de fusées par des avions d'observation américains en octobre 1962 suscita un conflit particulièrement grave, qui se répercuta rapidement sur les relations entre les Etats-Unis et l'Union soviétique. Le Secrétaire général des Nations Unies adressa un pressant appel aux deux Puissances, tandis que le Conseil de sécurité siégeait du 23 au 25 octobre. Toutefois, le conflit fut réglé sur le plan bilatéral avant qu'une décision fût prise dans le cadre de l'ONU.

k. Après que la Tunisie eut demandé à la France d'évacuer la base militaire de Bizerte, des combats éclatèrent le 17 juillet 1961 entre unités françaises et tunisiennes, au cours desquels l'armée française occupa une assez grande partie de la ville de Bizerte. Le Conseil de sécurité, auquel le conflit fut soumis, ordonna le 21 juillet un cessez-le-feu et chargea le Secrétaire général d'une mission de médiation. La France refusa de cesser les combats et de recevoir le Secrétaire général. Une trêve ne fut décidée que par un accord bilatéral.

l. En septembre 1962, un mouvement sous le commandement du colonel Sallal détrôna l'Imam du Yémen et instaura la république, qui fut reconnue par le Conseil de sécurité bien que le statut des deux parties adverses n'eût pas été examiné. Des régions assez vastes du pays restèrent sous le contrôle des troupes fidèles à l'Imam, qui étaient soutenues par l'Arabie saoudite, tandis que les forces républicaines recevaient de l'aide de la République arabe unie. Afin d'éviter une guerre, le Secrétaire général envoya encore la même année un médiateur au Yémen, qui s'en revint toutefois sans avoir rien obtenu. En juin 1963, le Conseil de sécurité examina une proposition de l'Assemblée générale tendant à envoyer, aux frais de l'Arabie saoudite et de la République arabe unie, une mission militaire au Yémen dont le mandat serait limité à deux mois. Le Conseil se rallia à cette procédure après quelques hésitations; mais cette mission, à son tour, dut finalement se retirer sans s'être acquittée de sa tâche.

m. Le Vietnam, que les accords de Genève de 1954 avait partagé, devait être réuni sur la base d'élections libres. Mais cette réunification n'eut pas lieu. Au contraire, le Vietnam du Nord se lia étroitement à l'Union soviétique et à la Chine, tandis que le Vietnam du Sud concluait une alliance militaire avec les Etats-Unis. Au cours des années, un front de libération procommuniste passa à l'action dans le Vietnam du Sud avec un succès croissant, contre lequel le gouvernement, déchiré par des conflits internes, se révéla de plus en plus impuissant. En vertu du traité d'alliance, les Etats-Unis se virent obligés de fournir une aide toujours plus massive et même, finalement, de supporter la charge principale de la guerre, ce qui incita le Vietnam du Nord à procurer, de son côté, au Front de libération un soutien croissant. A plusieurs reprises, notamment en 1965, 1966 et 1967, les Etats-Unis essayèrent de résoudre le conflit dans le cadre des Nations Unies. Mais ni le Conseil de sécurité ni l'Assemblée générale ne

purent aboutir à une décision positive. Même les initiatives tenaces du Secrétaire général pour mettre fin aux bombardements du Vietnam du Nord n'eurent aucun succès.

n. Au printemps de 1965, une guerre civile éclata en République Dominicaine, depuis longtemps divisée par des luttes de factions, ce qui incita les Etats-Unis d'Amérique à y envoyer immédiatement des troupes. Ces unités formèrent par la suite les éléments d'une force militaire interaméricaine dans le cadre de l'Organisation des Etats américains (OEA). A la demande de l'Union soviétique, le Conseil de sécurité s'occupa de cette intervention américaine. Le Conseil s'abstint toutefois de condamner les Etats-Unis et chargea un observateur de suivre les efforts de l'OEA en vue d'une solution de la crise. A la fin d'août et au début de septembre 1965, les parties se rallièrent à l'installation d'un gouvernement de transition et à l'organisation d'élections. Celles-ci amenèrent au pouvoir un gouvernement constitutionnel, qui entra en fonction en été 1966, de sorte que le contingent interaméricain put être retiré en septembre.

o. A plusieurs reprises, les organes des Nations Unies, responsables des territoires n'ayant pas encore accédé à l'indépendance, avaient eu à s'occuper de la colonie britannique de Rhodésie du Sud, où une petite minorité européenne s'efforçait par tous les moyens de maintenir sa domination. De nombreux efforts de la Grande-Bretagne en vue de réaliser par des réformes constitutionnelles la transition vers un régime majoritaire échouèrent devant la résistance de la population blanche. Celle-ci inclinait de plus en plus vers une déclaration unilatérale d'indépendance, qui se produisit après l'échec d'une nouvelle série de négociations, le 11 novembre 1965, date à laquelle le nom de Rhodésie du Sud fut changé en celui de Rhodésie. L'Assemblée générale des Nations Unies, qui siégeait à ce moment, condamna cette décision le jour même en termes très énergiques et demanda à la Grande-Bretagne de rétablir la situation légale. Le gouvernement britannique décida une série de mesures, y compris un blocus économique partiel. Il en informa le Conseil de sécurité qui, par une résolution du 20 novembre, demanda aux Etats membres des Nations Unies ainsi qu'aux Etats non membres d'appuyer les mesures britanniques.

Aucune des conversations qui eurent lieu au cours de 1966 entre des représentants de la Grande-Bretagne et de la Rhodésie n'aboutit à un résultat. Même le blocus économique put être déjoué grâce à des voies de transit à travers le territoire portugais du Mozambique et l'Afrique du Sud, ce qui détermina le Conseil de sécurité à autoriser la Grande-Bretagne, par une résolution du 9 avril 1966, à faire usage de la force, si besoin était, pour empêcher les bateaux dont la cargaison était destinée à la Rhodésie d'accoster le port de Beira. Après l'échec définitif de toutes les tentatives de médiation, le gouvernement britannique demanda au Conseil de sécurité, le 8 décembre 1966, d'appliquer contre la Rhodésie des sanctions non militaires, selon le chapitre VII de la Charte. Une décision dans ce sens fut prise le 16 décembre, lorsque le Conseil de sécurité vota une résolution, obligatoire pour tous les Etats membres, qui imposa un blocus partiel contre la Rhodésie. Les Etats n'appartenant pas aux Nations Unies

furent simultanément invités à participer aussi aux sanctions. Par suite de l'échec du blocus économique partiel, le Conseil de sécurité vota contre la Rhodésie, le 29 mai 1968, des sanctions économiques renforcées.

Annexe V

Cas où la Suisse fut invitée par la Société des Nations à s'associer à des sanctions

a. La guerre sévissant entre la Lithuanie et la Pologne, la Société des Nations décida en 1920 d'envoyer des troupes dans la région de Wilna afin d'y contrôler le plébiscite qui devait décider de l'avenir de ce territoire litigieux. Le 21 décembre 1920, l'ambassadeur de France à Berne adressa au Conseil fédéral une note demandant le droit de passage pour des troupes belges, britanniques et espagnoles. Le Conseil fédéral répondit que, en vertu de la déclaration de Londres du Conseil de la Société des Nations, du 13 février 1920, il n'était en aucun cas tenu d'autoriser le passage de troupes dans le cadre des opérations de la Société des Nations. Il ne pouvait d'ailleurs pas être question non plus d'une obligation de refuser le passage. Toutefois, dans ce cas particulier, le Conseil fédéral devait s'abstenir d'accorder une autorisation, les conditions pour l'organisation du plébiscite à Wilna n'ayant pas encore été définies. En réponse à une interpellation Brügger, le conseiller fédéral Motta renseigna le Conseil des Etats sur cet échange de notes et ajouta qu'il était impossible de fixer des règles générales à l'égard de pareilles demandes.

b. En 1934, la Société des Nations s'occupa de la question d'un embargo sur les armes à destination de la Bolivie et du Paraguay, alors en guerre. A la quinzième session de l'assemblée de la Société des Nations, le Conseil fédéral donna à sa délégation les instructions suivantes :

« Si celle-ci (l'assemblée), après examen du conseil, décidait de se saisir du différend, la délégation appuiera toutes mesures propres à assurer le respect des stipulations du pacte et à provoquer l'arrêt des hostilités¹⁾. »

L'assemblée décida un embargo général sur les armes, auquel le Conseil fédéral se rallia en invoquant les considérations suivantes :

« Soucieux de ne pas se dérober au devoir de solidarité qui lui paraissait se dégager du pacte et, notamment, de son article 11, désireux surtout de faire ce qui dépend de lui pour tarir l'une des sources d'une guerre ruineuse qui n'a que trop duré, le Conseil fédéral, par arrêté du 31 mai (1934), interdit, en se fondant sur l'article 102, chiffre 8, de la Constitution fédérale, l'exportation d'armes et de munitions à destination de la Bolivie et du Paraguay. Les mesures prises présentaient un caractère exceptionnel commandé par le fait que des pays membres de la Société des Nations sont en guerre et que la Société doit s'efforcer, comme elle en a l'impérieux devoir, de mettre fin aux hostilités par tous les moyens en son pouvoir²⁾. »

¹⁾ FF 1935 I 159.

²⁾ FF 1935 I 166.

La Bolivie ayant par la suite accepté les propositions de la Société des Nations, l'embargo fut levé à l'égard de ce pays, ce qui incita le Conseil fédéral à prendre, le 15 mars 1935, une décision dans ce sens, tout en maintenant l'embargo contre le Paraguay ¹⁾.

c. Lorsque l'armée italienne eut pénétré en Ethiopie en octobre 1935, environ cinquante Etats membres de la Société des Nations décidèrent des sanctions économiques contre l'Italie, dans le cadre d'un comité de coordination institué par l'assemblée générale. Les sanctions consistaient principalement en un embargo sur les armes, un blocus partiel et une interruption des transactions financières ²⁾. Après que la Suisse se fut ralliée à l'avis du Conseil de la Société des Nations selon lequel l'Italie devait être considérée comme l'agresseur, et qu'elle eut de ce fait reconnu l'existence des conditions requises pour l'application de l'article 16 du pacte, le conseiller fédéral Motta déclara le 9 octobre 1939: «La Confédération suisse ne manquera pas à son devoir de solidarité avec les autres membres de la Société des Nations ³⁾.» Mais la Suisse se réserva le droit de procéder différemment quant à l'exécution des mesures qui avaient été décidées; son attitude fut expliquée dans une lettre du Conseil fédéral du 28 octobre 1935 au secrétaire général de la Société des Nations ⁴⁾. La Suisse exprimait l'opinion que son voisinage avec l'Italie la plaçait dans une situation délicate et que, par suite de la reconnaissance de sa neutralité par la Société des Nations, l'obligation d'exécuter les sanctions économiques n'était plus absolue, mais limitée par sa neutralité. Le Conseil fédéral prit donc les décisions suivantes au sujet des différentes sanctions ⁵⁾:

- i. L'interdiction unilatérale d'exportation de matières premières fut décidée contre l'Italie conformément à la proposition de la Société des Nations.
- ii. Le Conseil fédéral s'estimait tenu, en vertu des articles 7 et 9 de la convention de la Haye concernant les droits et les devoirs des neutres en cas de guerre sur terre, d'étendre aussi à l'Ethiopie l'embargo sur les armes, qui avait été décidé contre l'Italie.
- iii. Quant à l'interdiction des transactions financières, le Conseil fédéral formulait une réserve concernant les relations entre les entreprises suisses et leurs filiales en Italie.
- iv. Le Conseil fédéral déclarait ne pas être en mesure d'appliquer le boycott des marchandises italiennes en raison des rapports de voisinage avec l'Italie. Il se contentait de limiter les échanges au niveau atteint en 1934 et décidait de ne pas procéder au virement d'un solde éventuel de devises au profit de l'Italie.

¹⁾ FF 1935 I 441.

²⁾ Cf. Journal officiel de la Société des Nations 1935, supplément spécial n° 150.

³⁾ FF 1935 II 928.

⁴⁾ FF 1935 II 956.

⁵⁾ RO 51 1935 pages 705, 729 et 732.

Cette politique différenciée à l'égard des sanctions reposait sur deux considérations distinctes. Une interruption totale des relations économiques avec l'Italie aurait été plus préjudiciable à la Suisse qu'au pays qu'on voulait punir. De même, une interruption des relations financières avec les filiales d'entreprises suisses aurait nui en premier lieu à la Suisse et non à l'Italie. En ce qui concerne en revanche le double embargo sur les armes, qui souleva de violentes critiques à la Société des Nations, la Suisse s'en tint exclusivement à des considérations de droit de neutralité. A ce titre, les livraisons d'armes constituaient une aide militaire et non économique; elle soutint par conséquent l'opinion que, en vertu de la déclaration du Conseil de la Société des Nations du 13 février 1920, elle n'était pas seulement autorisée, mais obligée de s'en tenir strictement au droit de neutralité en vigueur. Elle entraînait pourtant ainsi en contradiction avec sa propre attitude dans le conflit du Chaco, lorsque quelques mois auparavant elle avait levé l'embargo sur les armes en faveur de la Bolivie, mais non du Paraguay qui s'était opposé aux propositions de la Société des Nations ¹⁾.

¹⁾ Voir b ci-dessus.

Annexe VI

Expériences et décisions de l'Autriche et de la Suède relatives à leur participation à des interventions en faveur du maintien de la paix

a. Du côté de l'Autriche, 166 personnes au total (des militaires, mais aussi des civils et, parmi ceux-ci, deux femmes) ont servi dans le cadre de l'opération des Nations Unies au Congo (ONUC) de 1960 à 1963 ¹⁾. Ce groupe, formé de volontaires, comprenait des médecins, des infirmiers et des infirmières, des spécialistes des transmissions et du ravitaillement etc. Leur tâche consistait au début à soigner les soldats blessés des forces de l'ONU, puis ils furent affectés à l'assistance sanitaire à la population civile (lutte contre les épidémies, contrôle des aliments et de l'eau).

Quand éclatèrent de nouveau les hostilités entre l'Inde et le Pakistan au sujet du Cachemire, l'Autriche, à la demande du Secrétaire général de l'ONU, mit à sa disposition dix officiers pour la surveillance de l'armistice, mais leurs services ne furent pas requis. Depuis 1964 un hôpital militaire autrichien est en action à Chypre, dans le cadre de l'UNFICYP; il dispose d'un avion sanitaire et d'une ambulance; le personnel compte 54 hommes. Jusqu'à la fin d'avril 1968, 484 volontaires, appartenant tous à l'armée ou à la réserve, avaient fait du service à Chypre. Les fonctions de police sont confiées à un contingent spécial de police, composé également de volontaires; 227 policiers autrichiens ont servi à Chypre de 1964 jusqu'à la fin mars 1968. Depuis novembre 1967, l'Autriche a fourni à l'ONUST, au Moyen-Orient, huit officiers en qualité d'observateurs et,

¹⁾ Document de l'Assemblée générale A/AC. 121/9.

depuis la fin de février 1968, un sous-officier des troupes sanitaires. Le contingent autrichien dans le cadre des forces de paix comprend 628 volontaires de l'armée fédérale et de la réserve. Tandis qu'au début, faute de bases légales, l'envoi de volontaires était régi par des contrats individuels, l'administration autrichienne a élaboré depuis lors la loi constitutionnelle du 30 juin 1965 sur «l'envoi d'unités autrichiennes de secours à l'étranger, à la demande d'organisations internationales ¹⁾». Une loi fédérale complémentaire règle les dispositions d'application ²⁾. Ces lois permettent au gouvernement autrichien, avec l'approbation de la commission principale du Conseil national et sans préjudice de la neutralité permanente de l'Autriche, d'envoyer à l'étranger des volontaires qui sont soit au service de l'armée ou des forces de sécurité, soit des civils engagés par contrat pour un certain temps.

Contrairement à ceux des pays scandinaves, les volontaires autrichiens ne touchent pas de solde spéciale aussi longtemps qu'ils ne sont pas en service.

b. La force de paix suédoise ³⁾ comporte, dans le cadre d'une troupe forte de 6400 hommes mise à disposition par les Etats scandinaves, un contingent de 1600 hommes qui sont tous volontaires. Les candidats doivent avoir accompli leur école de recrue. Au moment de l'engagement, chaque homme touche une prime de 430 francs. Une loi ne permet pas à l'employeur de congédier un employé qui s'engage dans la force de paix. La durée normale de service est de six mois. Le premier problème est de créer un sentiment de solidarité au sein de cette troupe formée de volontaires. Il faut ensuite, grâce à un enseignement intensif, leur inculquer des notions suffisantes d'anglais. La troupe est soumise à la loi pénale suédoise. Il n'y eut jusqu'à présent que peu de délits graves. En revanche, 32 Suédois ont laissé leur vie dans des opérations de paix. L'opinion publique suédoise est tenue régulièrement au courant des tâches et des succès de ces troupes. Le service à l'étranger est très recherché; la perspective d'être sélectionné est un stimulant qui permet d'augmenter le rendement des écoles et des cours de l'armée.

En avril 1967, 1212 hommes sur 1600 étaient en service:

à Chypre (UNFICYP)	657 hommes
au Moyen-Orient (UNEF et UNOST)	550 hommes
au Cachemire (UNMOGIP)	5 hommes

¹⁾ BG Bl. No 173/1965.

²⁾ BG Bl. No 233/1955.

³⁾ Colonel N. Stenqvist: «The Swedish UN Stand-by Force and Experience», Int. Information Center on Peacekeeping Operations, Paris 1967.

Annexe VII

Etat au 1^{er} janvier 1969 des signatures, ratifications et adhésions de la Suisse relatives aux principaux traités des Nations Unies ¹⁾

Titre du traité	Nombre de ratifications ou d'acceptations jusqu'au 1.1.69	Date de la	
		signature par la Suisse	ratification ou acceptation par la Suisse
<i>a. Traités élaborés par l'ONU, mais conclus en dehors de l'organisation</i>			
Traité interdisant les essais d'armes nucléaires dans l'atmosphère, l'espace extra-atmosphérique et sous l'eau, du 5 août 1963 ...	99	26. 8. 1963	24. 12. 1963
Traité sur les principes régissant les activités des Etats en matière d'exploration et d'utilisation de l'espace extra-atmosphérique, y compris la Lune et les autres corps célestes, du 19 décembre 1966.....	31	27/30.1.1969	
Accord du 19 décembre 1967 sur le sauvetage des astronautes, le retour des astronautes et la restitution des objets lancés dans l'espace extra-atmosphérique	44 ²⁾	22. 4. 1968	
Traité du 12 juin 1968 sur la non-prolifération des armes nucléaires	59		
<i>b. Textes de base des Nations Unies</i>			
Clause facultative du statut de la Cour internationale de justice concernant le règlement obligatoire des différends	43	28. 7. 1948	28. 7. 1948

¹⁾ Seuls sont cités dans cette récapitulation les traités élaborés par l'Assemblée générale des Nations Unies ou par une conférence mondiale convoquée à cet effet. Vu leur importance, les quatre traités cités ci-dessus ont également été pris en considération car, bien que conclus en dehors de l'Organisation des Nations Unies, ils ont néanmoins été approuvés au préalable par l'Assemblée générale. Par contre, il n'est pas fait mention des traités élaborés dans le cadre d'organisations spécialisées ou d'organes régionaux, tels que la Commission économique pour l'Europe. La liste s'inspire autant que possible de celles publiées périodiquement par le secrétariat des Nations Unies.

²⁾ Etat au 23 avril 1968.

Titre du traité	Nombre de ratifications ou d'acceptations jusqu'au 1.1.69	Date de la	
		signature par la Suisse	ratification ou acceptation par la Suisse
<p><i>c. Règlement pacifique des différends internationaux</i></p> <p>Acte général révisé pour le règlement pacifique des différends internationaux du 28 avril 1949 . .</p>	6		
<p><i>d. Privilèges et immunités des organisations internationales, relations diplomatiques et consulaires</i></p> <p>Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies du 13 février 1946</p>	96		
<p>Convention sur les privilèges et immunités des institutions spécialisées, du 21 novembre 1947 . .</p>	63		
<p>Convention de Vienne sur les relations diplomatiques, du 18 avril 1961. (RO 1964, 429)</p>	77	18. 4. 1961	30. 10. 1963
<p>Protocole de signature facultative concernant l'acquisition de la nationalité</p>	22		
<p>Protocole de signature facultative concernant le règlement obligatoire des différends</p>	29	18. 4. 1961	23. 11. 1963
<p>Convention de Vienne sur les relations consulaires, du 24 avril 1963</p>	33	23. 10. 1963	3. 5. 1965
<p>Protocole de signature facultative concernant l'acquisition de la nationalité</p>	11		
<p>Protocole de signature facultative concernant le règlement obligatoire des différends</p>	11	23. 10. 1963	3. 5. 1965
<p><i>e. Droits de l'homme</i></p> <p>Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide, du 9 décembre 1948 .</p>	74		
<p>Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, du 7 mars 1966</p>	19		
<p>Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, du 19 décembre 1966</p>	—		

Titre du traité	Nombre de ratifications ou d'acceptations jusqu'au 1.1.69	Date de la	
		signature par la Suisse	ratification ou acceptation par la Suisse
Pacte international relatif aux droits civils et politiques, du 19 décembre 1966	—		
Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits civils et politiques .	—		
<i>f. Réfugiés et apatrides</i>			
Convention relative au statut des réfugiés, du 28 juillet 1951 (RO 1955, 459)	54	28. 7. 1951	21. 1. 1955
Convention relative au statut des apatrides, du 28 septembre 1954	19	28. 9. 1954	
Convention sur la réduction des cas d'apatridie, du 30 août 1961	1		
Protocole relatif au statut des réfugiés, du 31 janvier 1967 ...	16		
<i>g. Stupéfiants</i>			
Protocole amendant les accords, conventions et protocoles sur les stupéfiants des 23 janvier 1912, 11 et 19 février 1925, 13 juillet et 27 novembre 1931 et 26 juin 1936, du 11 décembre 1946 (RS 12, 491)	58		25. 9. 1947
Protocole additionnel du 11 décembre 1946 relatif à l'accord du 11 février 1925 concernant la suppression de la fabrication, du commerce intérieur et de l'usage de l'opium préparé.	9		
Protocole additionnel du 11 décembre 1946 relatif à la convention internationale de l'opium, du 19 février 1925	75		25. 9. 1947
Protocole additionnel du 11 décembre 1946 relatif à la convention pour limiter la fabrication et réglementer la distribution des stupéfiants du 13 juillet 1931 ...	85		25. 9. 1947
Protocole additionnel du 11 décembre 1946 relatif à l'accord relatif à la suppression de l'habitude de fumer l'opium du 27 novembre 1931.	9		

Titre du traité	Nombre de ratifications ou d'acceptations jusqu'au 1.1.69	Date de la	
		signature par la Suisse	ratification ou acceptation par la Suisse
Protocole additionnel du 11 décembre 1946 relatif à la convention pour la répression du trafic illicite des drogues nuisibles du 26 juin 1936. (RO 1953, 187) ...	32		31. 12. 1952
Protocole du 19 novembre 1948 plaçant sous contrôle international certaines drogues non visées par la convention du 13 juillet 1931. (RO 1953, 199) ...	80	19. 11. 1948	18. 3. 1953
Protocole du 23 juin 1953 visant à limiter et réglementer la culture du pavot, ainsi que la production, le commerce international, le commerce de gros et l'emploi de l'opium. (RO 1963, 1107) ...	50	23. 6. 1953	27. 11. 1956
Convention unique sur les stupéfiants du 30 mars 1961.	63	20. 4. 1961	
<i>h. Traite des êtres humains</i>			
Protocole du 12 novembre 1947 amendant la convention pour la répression de la traite des femmes et des enfants du 30 septembre 1931, et la convention pour la répression de la traite des femmes majeures du 11 octobre 1933	38		
Protocole du 12 novembre 1947 amendant la convention du 30 septembre 1921 sur la répression de la traite des femmes et des enfants	41		
Protocole du 1 ^{er} novembre 1947 amendant la convention du 11 octobre 1933 pour la répression de la traite des femmes majeures du 11 octobre 1933	28		
Protocole du 4 mai 1949 amendant l'arrangement international du 18 mai 1904 concernant la répression de la traite des blanches et de la convention internationale du 4 mai 1910 relative à la répression de la traite des blanches	29		

Titre du traité	Nombre de ratifications ou d'acceptations jusqu'au 1.1.69	Date de la	
		signature par la Suisse	ratification ou acceptation par la Suisse
Protocole du 4 mai 1949 amendant l'arrangement international du 18 mai 1904 relatif à la répression de la traite des blanches	50		23. 9. 1949
Protocole du 4 mai 1949 amendant la convention internationale du 4 mai 1910 relative à la répression de la traite des blanches	48		23. 9. 1949
Convention du 21 mars 1950 pour la répression de la traite des êtres humains et de l'exploitation de la prostitution d'autrui	37		
Protocole final de la conférence relative à la convention pour la répression de la traite des êtres humains et de la prostitution d'autrui	28		
<i>i. Publications obscènes</i>			
Protocole du 12 novembre 1947 amendant la convention pour la répression de la circulation et du trafic des publications obscènes du 12 novembre 1947	33		
Protocole du 12 novembre 1947 relatif à la révision de la convention pour la répression de la circulation et du trafic des publications obscènes du 12 novembre 1947	48		
Protocole du 4 mai 1949 amendant l'arrangement relatif à la à la répression de la circulation des publications obscènes du 4 mai 1910. (RO 1950, 254)	31		23. 9. 1949
Protocole du 4 mai 1949 modifiant l'arrangement relatif à la répression de la circulation des publications obscènes du 4 mai 1910	47		23. 9. 1949
<i>k. Commerce international et développement</i>			
Convention relative au commerce de transit des Etats sans littoral, du 8 juillet 1965	13	10. 12. 1965	

Titre du traité	Nombre de ratifications ou d'acceptations jusqu'au 1.1.69	Date de la	
		signature par la Suisse	ratification ou acceptation par la Suisse
<i>l. Transports et communications</i>			
Convention internationale pour faciliter l'importation des échantillons commerciaux et du matériel publicitaire, du 7 novembre 1952. (RO 1955, 1029)	48		4. 12. 1954
Convention sur les facilités douanières en faveur du tourisme, du 4 juin 1954. (RO 1958, 732)	60	4. 6. 1954	23. 5. 1956
Protocole additionnel du 4 juin 1954 à la convention sur les facilités douanières en faveur du tourisme relatif à l'importation de documents et de matériel de propagande touristique	54	4. 6. 1954	23. 5. 1956
Convention douanière relative à l'importation temporaire des véhicules routiers privés, du 4 juin 1954	58	4. 6. 1954	23. 5. 1956
Convention sur la circulation routière, du 19 septembre 1949	79	19. 9. 1949	
Protocole relatif aux pays ou territoires présentement occupés	21	19. 9. 1949	
Protocole relatif à la signalisation routière	36	19. 9. 1949	
<i>m. Statistiques économiques</i>			
Protocole du 9 décembre 1948 amendant la convention internationale concernant les statistiques économiques du 14 décembre 1928	18	9. 12. 1948	
Protocole du 9 décembre 1948 amendant la convention internationale concernant les statistiques économiques du 14 décembre 1928	23		
<i>n. Déclaration de décès de personnes disparues</i>			
Convention concernant la déclaration de décès de personnes disparues du 6 avril 1950	7		

Titre du traité	Nombre de ratifications ou d'acceptations jusqu'au 1.1.69	Date de la signature par la Suisse		Date de la ratification ou acceptation par la Suisse
Protocole du 16 janvier 1957 portant prolongation de la validité de la convention du 6 avril 1950	7			
Protocole du 15 janvier 1967 portant nouvelle prolongation de la validité de la convention du 6 avril 1950.	6			
<i>o. Condition de la femme</i>				
Convention sur les droits politiques de la femme, du 31 mars 1953	56			
Convention sur la nationalité de la femme mariée, du 20 février 1957	39			
Convention sur le consentement au mariage, l'âge minimum du mariage et l'enregistrement des mariages, du 10 décembre 1962	17			
<i>p. Liberté de l'information</i>				
Convention relative au droit international de rectification, du 31 mars 1953	8			
<i>q. Esclavage</i>				
Protocole du 7 décembre 1953 amendant la convention relative à l'esclavage du 25 septembre 1926	38	7. 12. 1953	7. 12. 1953	
Protocole du 7 décembre 1953 amendant la convention relative à l'esclavage du 25 septembre 1926	64	7. 12. 1953	7. 12. 1953	
Convention supplémentaire relative à l'abolition de l'esclavage, de la traite des esclaves et des institutions et pratiques analogues à l'esclavage, du 7 septembre 1956. (RO 1965, 137) ...	76		28. 7. 1964	
<i>r. Produits de base</i>				
Accord international de 1962 sur le café, du 28 septembre 1962 ..	66	30. 11. 1962	17. 12. 1964	
Accord international sur le café 1968				

Titre du traité	Nombre de ratifications ou d'acceptations jusqu'au 1.1.69	Date de la	
		signature par la Suisse	ratification ou acceptation par la Suisse
<i>s. Obligations alimentaires</i>			
Convention sur le recouvrement des aliments à l'étranger, du 20 juin 1956.	31		
<i>t. Droit de la mer</i>			
Convention sur la mer territoriale et la zone contiguë, du 29 avril 1958	33	22. 10. 1958	18. 5. 1966
Convention sur la haute mer, du 29 avril 1958	40	22. 10. 1958	18. 5. 1966
Convention sur la pêche et la conservation des ressources biologiques de la haute mer, du 29 avril 1958	26	22. 10. 1958	18. 5. 1966
Convention sur le plateau continental, du 29 avril 1958	38	22. 10. 1958	18. 5. 1966
Protocole de signature facultative concernant le règlement obligatoire des différends	8	22. 10. 1958	18. 5. 1966
<i>u. Arbitrage commercial</i>			
Convention pour la reconnaissance et l'exécution des sentences arbitrales étrangères, du 10 juin 1958. (dite convention de New York) (RO 1965, 799)	33	29. 12. 1958	1. 6. 1965

Annexe VIII

CONTRIBUTIONS DE LA SUISSE

aux institutions spécialisées et aux organes de l'Organisation des Nations Unies

Organisations	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968
	Fr.	Fr.	Fr.	Fr.	Fr.	Fr.	Fr.	Fr.
OIT, Organisation intern. du travail, Genève	595051	622452	782153	891555	1000188	1092613	1206589	1338890
OMS, Organisation mondiale de la santé Genève	753090	923622	1162799	1292255	1467047	1508193	1801765	1945586
FAO, Organisation des NU pour l'ali- mentation et l'agriculture, Rome ..	509100	802580	787888	950000	985999	1186594	1188374	1340937
UNESCO, Organisation des NU pour l'éducation, la science et la culture, Paris	574894	634139	717145	717145	833818	834444	1074795	1078761
OMM, Organisation météorologique mondiale, Genève	36618	42105	54466	67221	81942	106809	105391	142766
OACI, Organisation de l'aviation civile internationale, Montréal	248331	237569	264309	275560	325387	372465	333399	332358
IMCO, Organisation intergouverne- mentale consultative de la navigation maritime, Londres	9250	10867	10193	11287	11917	11999	11756	12645
GATT, Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce, Genève ..	77171	86794	94048	109779	150724	214777	265192	281376
UNCTAD/CNUCED, Conférence des NU sur le commerce et le développe- ment, Genève	—	—	—	—	—	86621	185701	252152
PNUD, Programme des NU pour le développement, New York	4000000	8000000	8000000	8000000	9500000	10000000	10000000	11000000
à reporter	6803505	11360128	11873001	12314802	14357022	15414515	16172962	17725471

Annexe VIII

(suite)

CONTRIBUTIONS DE LA SUISSE
aux institutions spécialisées et aux organes de l'Organisation des Nations Unies

Organisations	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968
	Fr.	Fr.	Fr.	Fr.	Fr.	Fr.	Fr.	Fr.
Report	6803505	11360128	11873001	12314802	14357022	15414515	16172962	17725471
ONUDI, Organisation des NU pour le développement industriel, Vienne ..	—	—	—	—	—	—	—	330000
AIEA, Agence internationale de l'énergie atomique, Vienne	282324	261251	326193	343003	351380	329085	376218	416955
Contrôle international des stupéfiants, Genève	28535	28595	30145	36733	35810	35918	39204	36350
CIJ, Cour internationale de justice, La Haye	28710	29951	36195	34273	39456	39803	39271	42633
UPU, Union postale universelle, Berne	42344	43275	47955	49980	71343	70665	78405	128415
UIT, Union internationale des télécommunications, Genève	298123	236350	287524	284000	333000	390000	432000	456000
UNICEF, Fonds des NU pour l'enfance, New York	1500000	1500000	1500000	1900000	1900000	1900000	3400000	3650000
UNHCR, Haut-Commissariat des NU pour les réfugiés, Genève	700000	800000	820000	700000	660000	500000	600000	660000
UNRWA, Office de secours des NU pour les réfugiés de Palestine, Beyrouth	150000	150000	150000	250000	250000	250000	450000	450000
Contributions à des organisations internationales en vue d'œuvres spécifiques	—	778419	2227320	977837	1444447	1119042	467330	1249294
Total	9833541	15187969	17298333	16890628	19442458	20049028	22055390	25145118

1618

Publications des départements et d'autres administrations de la Confédération

Mouvement diplomatique à Berne du 2 au 8 juillet 1969

Entrée en fonctions

Afghanistan

- M. Mohammad Shafi Babori, premier secrétaire.
- M. Mohammad Akbar Hanifi, deuxième secrétaire.
- M. Mohammad Salim Issaq, attaché culturel.

Argentine

- M. José Vallega, conseiller agricole.

Burundi

- M. Didace Mawru, premier secrétaire.

Congo (Brazzaville)

- M. Ekondy-Akala, conseiller économique.
- M^{me} Ekondy-Akala, attaché culturel.
- M. Jean-Baptiste Lounda, conseiller politique.
- M. Victor Oko, secrétaire.

Espagne

- M. Antonio Fernandez y Gonzalez, attaché agricole.

Etats-Unis d'Amérique

- M. Harris Carl Greene, premier secrétaire.

France

- Son Excellence M. Jacques Joseph Louis Roux, ambassadeur.

Jordanie

- M. Jamal Khutat, premier secrétaire.

Malte

- M. Istvan Moskovits, conseiller (agriculture).

Maroc

- M. Mohamed Al-Arbi Khattabi, conseiller.

Thaïlande

M. Meti S. Ananda, troisième secrétaire.

Turquie

M. Mehmet Selâhattin Birkan, conseiller social.

*Cessation de fonctions**Espagne*

M. Francisco-Javier Garcia-Ramos, attaché agricole.

Grèce

Son Excellence M. Jean Liberopoulos, ambassadeur.

Madagascar

M. Antoine Maro, conseiller.

Mali

Son Excellence M. Amadou Diadié Ba, ambassadeur.

*Promotions**Etats-Unis d'Amérique*

M. James N. Leaken, deuxième secrétaire, au rang de premier secrétaire.

M. Louis Albert Kunzig III, troisième secrétaire, au rang de deuxième secrétaire.

Libye

M. Ali Shamis, premier secrétaire, au rang de conseiller.

*Décès**Argentine*

M. Antonio Fulvio, attaché agricole.

Admission d'un système de compteur de gaz à la vérification

En vertu de l'article 25 de la loi fédérale du 24 juin 1909 sur les poids et mesures, et conformément à l'article 2 de l'ordonnance du 27 novembre 1951 sur la vérification et le poinçonnage officiels des compteurs de gaz, la Commission fédérale des poids et mesures a admis à la vérification et au poinçonnage officiels le système de compteur de gaz suivant en lui attribuant le signe de système mentionné:

*Fabricant: Pintsch-Bamag A.G.
Butzbach/Hessen-Deutschland*

S
104

Compteurs de gaz à pistons rotatifs
Type 66

Qn = 100 m ³ /h;	Qmax. = 120 m ³ /h
Qn = 150 m ³ /h;	Qmax. = 180 m ³ /h
Qn = 200 m ³ /h;	Qmax. = 240 m ³ /h
Qn = 300 m ³ /h;	Qmax. = 360 m ³ /h
Qn = 500 m ³ /h;	Qmax. = 600 m ³ /h
Qn = 700 m ³ /h;	Qmax. = 840 m ³ /h
Qn = 1000 m ³ /h;	Qmax. = 1200 m ³ /h
Qn = 1500 m ³ /h;	Qmax. = 1800 m ³ /h

Type 67

Qn = 2000 m ³ /h;	Qmax. = 2400 m ³ /h
Qn = 3000 m ³ /h;	Qmax. = 3600 m ³ /h
Qn = 5000 m ³ /h;	Qmax. = 6000 m ³ /h
Qn = 7000 m ³ /h;	Qmax. = 8400 m ³ /h
Qn = 10000 m ³ /h;	Qmax. = 12000 m ³ /h

Wabern, le 24 juin 1969

Le président de la Commission fédérale
des poids et mesures:

Prof. E. Amstutz

Citations

Le grand juge du tribunal militaire de division 1,

A vous :

Clément Bernard, fils de François et de Rosalie, née Yerly, né le 13 octobre 1932 à Fribourg, originaire d'Epandes, boulanger, précédemment à Genève; sdt san cp EM san mot 1;

Jaccard Eugène, fils de Charles et de Marie, née Treuthardt, né le 9 avril 1928 à Sévery s/Morges, originaire de Sainte-Croix, ouvrier d'usine, précédemment à Chardonne; sdt re col tr 1/1;

tous deux sans domicile connu;

vous êtes cités à comparaître à l'audience du tribunal militaire de division 1, siégeant à Sion, salle du tribunal cantonal, le mardi 19 août 1969, à 9 heures, comme prévenus d'insoumission.

Si vous ne vous présentez pas, vous serez jugés par défaut.

Lausanne, le 10 juillet 1969

Tribunal militaire de division 1:

Le grand juge

Major Jean-Frédéric REYMOND

Le grand juge du tribunal militaire de division 1,

A vous :

Biolley Henri, fils de Laurent et de Marie, née Krattinger, né le 31 décembre 1921 à Sâles, originaire d'Ecuvillens, ouvrier agricole, précédemment à Posieux, actuellement sans domicile connu; app cp ld fus 819;

vous êtes cité à comparaître à l'audience du tribunal de division 1, siégeant à Lausanne, Palais de justice de Montbenon, salle du tribunal de district, le vendredi 29 août 1969, à 9 heures, comme prévenu d'inobservation de prescriptions de service et d'insoumission par négligence.

Si vous ne vous présentez pas, vous serez jugé par défaut.

Lausanne, le 11 juillet 1969

Tribunal militaire de division 1:

Le grand juge,

Major Jean-Frédéric REYMOND