

Notes de séances

Séance extraordinaire
du 19 janvier 1967, à 15 heures,
à la maison de Watteville.

Sont présents: tous les conseillers fédéraux.
Secrétaire: M. Oser.

Question de l'accession de la Suisse à l'ONU.

M. le Président: Alors que l'ONU fait siens les principes suisses de paix et de respect de la personne, nous nous trouvons dans cette situation de ne pouvoir nous associer pleinement, à cause de notre statut de pays neutre et malgré la similitude des principes. Par esprit de solidarité, nous avons toutefois adhéré à la plupart des organisations spécialisées. Le problème rhodésien concerne essentiellement la Grande-Bretagne, mais l'ONU nous demande néanmoins d'étudier la question de notre participation aux sanctions. Nous avons dû examiner, l'année dernière, comment il serait possible de prendre des mesures autonomes. Nous avons décidé de limiter le mouvement commercial au courant normal pour éviter que la Suisse ne devienne une plaque tournante pour les échanges. Cette fois-ci, l'Union a communiqué la décision du Conseil de sécurité. Nous sommes invités à nous conformer à cette décision. On fait appel à notre sentiment de solidarité, sans invoquer une obligation contractuelle. La commission des affaires étrangères du Conseil national a siégé entre temps. Nous avons pour répondre un délai expirant le 3 mars.

M. Spühler: Nous avons décidé de discuter une fois à fond le problème de l'accession de la Suisse à l'ONU. Le problème rhodésien n'est qu'un aspect mineur. La commission du Conseil national avait demandé à être renseignée. Je lui ai fait rapport en mai 1966. La commission du Conseil des Etats a été renseignée ensuite. Stadlin a publié sur ces entrefaites un article disant que la commission du Conseil national avait conclu qu'il convenait d'attirer l'attention du public sur la question. La commission du Conseil national unanime partageait ma manière de voir. Lors de l'examen de la gestion, des avis ont été exprimés dans le même sens. En octobre, j'ai fait une conférence à l'université de Lausanne; j'y ai traité, entre autres, ce problème. Même les adversaires d'une accession souhaitent des échanges de vues. Le problème de l'accession à l'ONU est mouvant. Il n'y a pas de solution définitive.



Il y a deux principes à sauvegarder: maintien de notre indépendance et de la politique de neutralité. En novembre 1945, le Conseil fédéral avait convoqué une conférence d'experts qui avaient conclu que le seul obstacle à l'adhésion résidait dans la neutralité perpétuelle et que l'adhésion serait désirable. La situation de l'ONU n'était alors pas très brillante. Il est normal que le Conseil fédéral n'ait rien fait à cette époque. Au sortir des années de guerre, le peuple suisse était peu accessible à l'idée d'un ralliement international. Depuis lors, la Suisse a adhéré à presque toutes les organisations spécialisées. Elle a même participé à des mesures (Corée, avions pour Suez et le Congo, experts pour le Congo, emprunt ONU, aide financière dans l'affaire de Chypre). Après 21 ans d'existence, l'ONU ne peut avoir conservé son caractère initial. Il y a maintenant plus de 120 Etats membres, avec prédominance d'Etats jeunes, à population de couleur. Il y a presque universalité. L'objectif "sauvegarder la paix" n'a pas été réalisé. L'institution du veto paralyse le Conseil de sécurité, cas de la Rhodésie mis à part. Les appels à la paix ont empêché le pire, sans résoudre les problèmes. C'est déjà un résultat. La situation juridique est la même qu'au début. Le chapitre de la charte concernant les sanctions est maintenant dépassé. Dans deux cas, les sanctions n'ont pas joué (Hongrie, Vietnam) à cause de l'implication de grandes puissances. Elles ne jouent pas dans les grands conflits mais peuvent jouer dans des conflits locaux (actions de police). Le problème de la sécurité collective ne doit pas être jugé sous le seul angle juridique. Le problème de la participation aux sanctions dans l'affaire rhodésienne est le même, que nous soyons membres de l'ONU ou pas. Il est politique. L'ONU a le pouvoir d'imposer les sanctions. Neutralité et sécurité collective sont inconciliables. Il est vrai que la charte autorise des dérogations dans les cas de sanctions. La participation aux sanctions militaires exige la conclusion d'un accord. Il n'y en a pas eu jusqu'à présent. Le Conseil de sécurité n'est d'ailleurs pas obligé d'appeler tous les Etats à participer aux sanctions militaires. L'accord doit être conclu dans le respect des formes constitutionnelles. En cas de sanctions militaires, la Suisse demeurerait libre, mais non pas dans le cas de sanctions économiques. On commence à reconnaître que notre neutralité n'est pas contraire aux buts de l'ONU. La neutralité et la sécurité collective ont le même but: la paix. La neutralité suisse est devenue une notion du droit des gens (droit coutumier). Elle est reconnue comme étant d'intérêt international. Elle a servi de modèle à la neutralité autrichienne, sans avoir été reconnue expressément par les signataires du "Staatsvertrag". Dans ma conférence de Lausanne, j'avais dit que la Suisse ne chercherait pas à obtenir un traitement spécial à l'ONU et qu'il serait peu sage d'essayer d'en obtenir un. Pour l'ONU, le cas de la Suisse n'est pas un cas spécial, si ce n'est en sa qualité de siège des organisations internationales et à

cause du CICR. La Suisse ne peut entrer dans l'ONU que comme Etat neutre. Si elle ne peut y entrer, elle continuera à prêter ses bons offices, sans que le problème de la neutralité soit examiné plus à fond. Il y a des cas, où elle ne peut rester à l'écart. Exemple: la Rhodésie. L'abstention ne nous serait pas propice. Il y a la "présence au monde", qui doit être comprise dans un sens large. La défense des intérêts étrangers présente dans certains cas des avantages pour nous, mais elle a l'inconvénient de nous faire passer pour appartenir à tel ou tel camp. Nous n'avons d'ailleurs pas le monopole de ces activités. Algérie et Cuba étaient des cas spéciaux. Nos succès à Cuba ne sont pas extraordinaires. Le Mexique a obtenu plus dans l'affaire des rapatriements. L'universalité de l'ONU est quasi totale. On ne comprend pas notre abstention. La politique internationale se concentre en main de l'ONU. Le multilatéralisme se développe, dans le cadre de l'ONU. Ma conclusion est que le moment n'est pas venu, ni matériellement ni psychologiquement, de proposer au peuple et aux cantons l'adhésion à l'ONU. Je propose cependant de ne pas s'opposer à une évolution dans le sens de la participation. Il faut maintenir nos activités et conserver notre politique de neutralité. Il faut pourvoir à une bonne information (à l'ONU), dans les pays amis et en Suisse), mais s'abstenir de ce qui est spectaculaire. Nous devons continuer méthodiquement notre collaboration actuelle pour assurer la position de Genève. Je pense qu'il faudrait présenter un rapport complet à l'Assemblée fédérale, mais sans conclusion. La commission du Conseil national a déjà envisagé la question d'un rapport et parlé d'une motion dans ce sens.

M. von Moos: Je suis heureux de cette occasion de discuter et d'avoir entendu le rapport général de M. Spühler. Je suis largement d'accord avec lui, tout en faisant quelques réserves. Je réserve l'avenir, sans dire un non définitif. Je ne mets pas en doute l'utilité de l'activité et l'importance de l'ONU. Il est très possible que l'ONU ait étouffé de très graves conflits (Suez, Corée, etc.). Savoir si la Suisse doit faire des efforts en vue d'une accession, c'est une autre question. Qui devrait décider en l'occurrence? Il n'est dit nulle part que la décision appartiendrait au peuple et aux cantons. Nous serions en présence d'un traité, sans clause de retrait. Admettre la possibilité d'un referendum facultatif serait insuffisant. L'entrée dans l'ONU toucherait à la neutralité permanente. Cela justifie "gefühlsmässig" une consultation du peuple et des cantons, comme dans le cas de la S. des N. Ce serait une question à étudier d'une manière interne. La condition d'un examen du problème envisagée par M. Spühler ne me paraît pas remplie. Selon un journal, Uthant aurait dit que la Suisse devrait, si elle devenait membre, participer aux sanctions militaires et économiques. Cela ne signifie-t-il pas

qu'il serait irréaliste d'annoncer un examen (autre qu'interne) du problème d'une adhésion? Pour les sanctions militaires, il faudrait la conclusion d'un accord dans les formes constitutionnelles. Cela laisserait la porte ouverte à un régime spécial, mais la déclaration d'Uthant ne laisse pas cette porte ouverte. Une décision négative du peuple et des cantons aurait des conséquences fâcheuses. L'adhésion aurait des avantages et des inconvénients. Notre isolement serait encore relatif, étant donné notre participation aux organisations spécialisées. La politique internationale passe par l'ONU, mais le nouveau droit des gens passe aussi par elle, du fait que l'adhésion consacre le statut juridique des Etats neufs. La Suisse ne pourrait pas travailler davantage pour le développement du droit international en devenant membre. L'adhésion aurait l'inconvénient que notre politique de neutralité serait à la merci des décisions du Conseil de sécurité. Peut-être notre rôle d'intermédiaire en souffrirait-il aussi. Le problème d'un "corps de paix international" me préoccupe. Un groupe de travail interdépartemental l'étudie. Le département militaire a été chargé d'une étude spéciale. N'est-ce pas mettre la charrue avant les bœufs? Il faudrait d'abord voir si la constitution le permet. Je ne suis pas suffisamment au clair sur les inconvénients d'une adhésion à l'ONU. En tout cas, la question ne doit faire l'objet que d'un examen interne. Cela ne doit pas empêcher de renseigner le public sur la situation de fait. Il faudrait recommander aux Suisses travaillant dans les organisations internationales de s'exprimer avec prudence sur ces questions. En revanche, nous devrions manifester partout où cela est possible que nous sommes prêts à jouer un rôle d'intermédiaire. Nous devrions faire des sondages absolument discrets et confidentiels afin d'apprendre si nous ne pourrions pas faire quelque chose pour amener la fin de la guerre au Vietnam. Le pape, agissant dans le même sens, nous devrions avant tout chercher la façon d'entrer en contact avec le Vatican. Je conclus qu'on doit renoncer à l'idée d'adresser un rapport aux chambres qu'il ne faut rien dire du travail interne à faire et que la priorité doit être accordée à la question de l'intégration européenne.

M. Tschudi: Je suis d'accord avec M. Spühler. Il n'a rien dit qui soit contraire à une politique suivie depuis au moins 7 ans. Cette constante de notre politique extérieure est chose appréciable. La confiance en dépend. La politique extérieure a ses assises dans le pays. Une proposition d'adhésion ne serait pas opportune. Il faut se contenter de collaborer aux organisations spécialisées, notamment à l'UNESCO, où notre rayonnement est grand (grâce à Barbey). Notre représentation à l'OIT devrait être améliorée, même si l'importance de l'institution a diminué. Il convient de fortifier la position de Genève et de renseigner le peuple suisse sur le problème international. Ne pas présenter de rapport pour le moment. Cela ferait mauvaise impression à l'étranger, faute de conclusion positive.

M. Schaffner: On ne peut qu'approuver les grandes lignes de l'exposé de M. Spühler. La neutralité est l'instrument qui assure notre indépendance. La difficulté est de savoir comment la sauvegarder au milieu de situations mouvantes. Il importe de considérer d'une façon réaliste les avantages et les inconvénients d'une adhésion et l'opportunité d'une discussion des conseils sur la base d'un rapport du Conseil fédéral. Selon Micheli, les expériences de l'Autriche "neutre" à l'ONU ne sont pas très encourageantes. Dès qu'on s'y montre raisonnable, on suscite des critiques violentes. Il y a surenchère pour plaire au tiers monde. L'homologue autrichien de Micheli l'envie de ne pas devoir participer à ces débats. Défendre des positions raisonnables isole parfois un pays plus que la non-participation. Si nous entrons dans l'ONU, nous ne pouvons pas rester à l'écart des discussions. Réserver la non-participation aux sanctions économiques et militaires n'arrangerait pas les choses, car on ne l'obtiendrait pas, en tout cas pas la non-participation aux sanctions économiques. Le Conseil de sécurité peut pratiquer une politique unilatérale (en raison du droit de veto). L'union se fera contre les petits Etats. Si nous ne sommes pas sûrs de faire prévaloir notre politique de neutralité, pourquoi vouloir adhérer? On ne nous y invite pas. La discussion a été déclenchée en Suisse (par la commission du Conseil national, à la suite d'un article de la NZZ). Changer de politique nous exposerait au reproche d'avoir fait fausse route pendant 20 ans. L'adhésion entraînerait de lourdes charges financières. Il faut tout faire pour assurer la position de Genève. C'est le meilleur investissement. L'ONU a été "partie belligérante". La neutralité suisse peut jouer un rôle utile en pareille occurrence. Le prédécesseur d'Uthant l'avait mieux compris. Si nous adhérons à l'ONU, nous devons développer notre appareil de représentation mais sans résultats supérieurs aux actuels. Nous ne devons pas oublier notre rôle dans l'UNCTAD et le GATT et la bonne réputation dont nous jouissons dans les Etats neufs. Il vaut mieux développer notre participation aux organisations spécialisées. Créer un corps d'intervention en cas de catastrophes serait plus utile que d'envisager des "Casques bleus". Cela intéresserait les jeunes. Il faut surtout éviter qu'une discussion publique nous place dans une plus mauvaise position qu'avant. Si la commission est bien inspirée, elle devrait renoncer au rapport.

M. Gnägi: Le problème a été beaucoup discuté et cela continuera. Chaque ministre des affaires étrangères a ajouté quelque chose à la notion de la neutralité (solidarité, disponibilité, etc.). Au fond, rien n'a changé depuis l'adoption de la charte en 1946. Il n'y a pas d'amélioration. Les guerres locales continuent. Les dispositions de la charte concernant les sanctions sont restées les mêmes. Le nombre des membres ayant fortement augmenté (122), nous faisons de plus en plus figure de "Sonderling", mais les choses n'ont pas changé pour autant. Cela étant, devons-nous changer notre manière de voir? Je ne le crois pas, même si l'impression que nous faisons à l'étranger a changé. Etant donné notre statut de neutralité invoqué à l'égard de l'ONU, il ne paraît pas opportun de renoncer à la politique actuelle. Atten-

dans l'évolution. Si l'on veut changer de politique, il faut pouvoir invoquer des motifs percutants. Il n'y a pas lieu de présenter un rapport aux chambres. Il y a eu, l'année dernière, un débat de politique extérieure. Cela suffit pour le moment.

M. Celio: Nous devons pratiquer une politique européenne et une politique envers l'ensemble des nations. Les problèmes européens sont les plus importants. Il faut se concentrer sur ceux-ci, sans négliger les autres. Il ne s'agit pas aujourd'hui de décision à prendre, mais plutôt d'une tendance à fixer. Nous devons chercher à diriger l'opinion publique. Pour cela, il faut la renseigner. Il est clair que l'adhésion à l'ONU nécessiterait une votation populaire. Si M. Spühler est plutôt pour une adhésion, moi, j'ai dû modifier mon attitude depuis l'affaire rhodésienne. L'ONU m'a déçu. Les grands poissons échappent au filet, comme on peut le constater quand les USA ou l'URSS sont mêlés à une affaire. Même si nous pouvions rester en dehors des sanctions militaires, nous serions liés jusqu'à un certain point. Une décision concernant les sanctions économiques nous obligerait, sans que nous ^{puissions nous} contenter du "courant normal". En cas de participation de la Suisse, nous devons nous abstenir lors du vote de nombreuses résolutions, ce qui nous mettrait en mauvaise posture. Il faut donc continuer à étudier le problème, sans dire "il n'y aura jamais d'adhésion". L'ONU se transformera ou se détruira. Les choses ne peuvent durer longtemps ainsi. Il convient d'intensifier notre activité dans les organisations spécialisées et y envoyer nos meilleurs éléments. La position de Genève doit être renforcée. Nous devons faire de grands efforts pour cela. Il ne faut pas attacher trop d'importance à notre rôle d'amiable compositeur, même si l'on a enregistré des résultats remarquables (Cuba). Il ne faudrait pas favoriser une intervention parlementaire parce que nous n'avons rien de nouveau à dire, que la prudence s'impose et qu'il faut éviter de provoquer une discussion malencontreuse en Suisse et à l'étranger. Au département militaire, on est d'avis que la mise à disposition de "casques bleus" suisses serait impossible sans une révision de la constitution, à moins qu'il ne s'agisse de volontaires. La mission de l'armée est clairement fixée. Nous ne devrions pas nous mêler de démarches en faveur de la paix au Vietnam si nous ne sommes pas sollicités d'agir. Ceux qui réclament une politique active n'ont pas l'expérience des difficultés à prévoir. Une information serait désirable. Il serait bon d'étudier le problème d'une organisation qui interviendrait en cas de catastrophes. Chacun aurait compris que la Suisse envoie un bataillon de sapeurs en Italie, en passant par dessus les obstacles d'ordre constitutionnel.

M. le Président: J'ai relu la charte. Je suis frappé par les dispositions obligeant de participer aux sanctions militaires, sans refus possible? Mais il y a aussi la question des mesures à prendre dans les divers domaines (économie, transports, communications, diplomatie). Or nous devons rester neutres envers chacun. Il faut poursuivre l'étude du problème de l'adhésion

pour être prêt à prendre une décision suivant les circonstances dans lesquelles nous nous trouverons. Dans les petits pays, on pense souvent que la Suisse aurait plus d'influence si elle pouvait faire entendre sa voix à l'ONU. Mais il faut penser à l'aspect passionnel qu'ont parfois les débats. La tendance africaine est l'élimination des Européens, mais des Africains éclairés demandent qu'on n'abandonne pas l'Afrique avant qu'elle ait pu former ses cadres. Il faut poursuivre notre effort d'information et mettre en valeur notre collaboration aux organisations spécialisées. Il importe de renforcer Genève (au sens large du terme). Il serait bon de dresser la liste des Suisses occupant des postes importants dans les organisations de l'ONU. On doit renoncer à faire un rapport aux chambres, mais on pourrait effleurer la question en liaison avec la gestion.

M. Celio: Si la commission du Conseil national demande vraiment un rapport, il ne faudra pas le refuser.

M. le Président: Nous devons étudier la question d'une troupe d'intervention en cas de catastrophe produisant en Suisse. Si une possibilité d'action se manifestait pour la Suisse en faveur de la paix au Vietnam, notre pays pourrait jouer un rôle utile, mais il faudrait une préparation très soignée. Il y a une évolution au Vietnam Nord, puisque l'on y a accepté l'aide de la Croix-Rouge suisse.

M. Spühler: La discussion a été très utile pour moi. Il faut chercher à rester dans la ligne de l'évolution. On a parlé tout à l'heure de la question d'une clause de retrait dans la charte de l'ONU. L'absence de clause n'a pas empêché l'Indonésie de sortir de l'ONU. Mais cela ne doit pas compter pour nous! L'Uthant ne pouvait pas s'exprimer autrement qu'il l'a fait. La Suisse ne pourrait invoquer un statut spécial en cas d'adhésion pure et simple. Il faudrait régler préalablement la question de la neutralité. Un vote populaire négatif serait une catastrophe pour la réputation de la Suisse. L'adhésion à l'ONU nous causerait moins de difficultés que le problème de l'intégration européenne. Il serait bon de développer notre collaboration aux organisations spécialisées, mais il ne faut pas se faire d'illusions sur l'effet qui en résultera. Il est important de fortifier "Genève". Il faudra évoquer le problème de l'adhésion, puisqu'il y a une interpellation Schmitt-Genève, mais éviter de provoquer un débat. Pour les "casques bleus", la seule solution est le volontariat.
