

DEPARTEMENT POLITIQUE FEDERAL

Berne, le 10 avril 1968

o.104.2. - PF/pc

Confidentiel

p. B. 15. 11. A. 2.

p. B. 15. 11. Corée. 1.

p. B. 15. 11. Vietnam. 1.

p. B. 73. Cha. 0.

p. B. 73. Afr. Sud. 0.

p. B. 73. Port. 0.

p. B. 73. Rhod. 0.

Instructions aux délégations suisses  
dans les conférences internationales au sujet de  
l'admission et de l'exclusion de certains pays

1.) Les présentes instructions confidentielles, qui remplacent celles du 20 janvier 1964, sont destinées aux délégations suisses dans les organisations et conférences intergouvernementales. Elles constituent des directives générales qui, par la force des choses, ne peuvent prévoir toutes les situations susceptibles de se présenter. Lorsqu'une délégation ne peut en déduire la ligne de conduite à suivre, ou si elle éprouve dans un cas particulier des doutes sérieux sur l'opportunité de s'y conformer, elle sollicitera des instructions complémentaires de la Division des organisations internationales du Département politique fédéral ou, à défaut, à l'Ambassade de Suisse la plus proche.

2.) Il arrive assez fréquemment que des motions soient présentées dans les organisations ou conférences internationales, qui tendent à ce qu'un Etat ou territoire jusqu'alors non représenté soit admis comme membre ou invité à participer, ou encore à ce qu'un Etat membre ou participant soit exclu de l'organisation ou de la conférence.

Le cercle des Etats admis à participer à une conférence internationale est le plus souvent délimité par avance dans la décision qui convoque cette réunion. La formule la plus fréquente prévoit d'ouvrir l'accès à la conférence aux Etats membres des Nations Unies ou de leurs institutions spécialisées ou encore aux Etats parties au statut de la Cour internationale de justice. Une clause identique est d'ailleurs le plus souvent employée pour définir le cercle des Etats admis à adhérer aux organisations internationales de caractère universel de la famille des Nations Unies. Les délégations devront donc toujours se référer à la décision dont il s'agit ou à la constitution de l'organisation. S'il apparaît que la question prête à controverse ou que l'opinion au sein de l'organisation ou de la conférence est divisée, elles solliciteront des instructions particulières.

3.) La clause dont il a été question plus haut a été conçue par les Nations Unies de façon à écarter automatiquement quelques Etats ou territoires dont le statut international est actuellement





- 2 -

litigieux, à savoir la République populaire de Chine, la République démocratique allemande, la République populaire démocratique de Corée (Nord) et la République démocratique du Vietnam (Nord). Elle est l'expression du rapport des forces qui prévaut actuellement au sein des Nations Unies, lui-même issu de la guerre froide. Cette situation ne convient guère à un Etat neutre, tel que la Suisse, qui aspire par principe à l'universalité de ses relations avec le monde. Il n'est donc pas opportun de nous en faire les défenseurs sans nuance, d'autant moins que, depuis quelque temps, l'on assiste ici et là à un assouplissement graduel de positions jusqu'alors rigides. On doit en outre observer que des discussions sur ce sujet au sein des organisations et en particulier des institutions spécialisées des Nations Unies ne peuvent être que stériles, puisque seule l'ONU serait en mesure de modifier le statu quo.

Notre opposition de principe à des débats politiques de ce genre dans les institutions ou conférences de caractère technique, comme aussi nos intérêts politiques propres, nous incitent donc à nous abstenir lorsqu'il est question de l'admission de ces Etats.

a) Allemagne

Les pays occidentaux (en particulier les membres de l'OTAN) considèrent que l'Allemagne, dans son ensemble constitue un seul Etat et que son gouvernement légitime est celui de la République fédérale à Bonn. Les Etats communistes estiment au contraire que le territoire de l'Allemagne est divisé en deux Etats indépendants: d'une part la République fédérale d'Allemagne, d'autre part l'entité qu'ils ont reconnue sous le nom de République démocratique allemande. Ainsi, la République fédérale d'Allemagne est universellement reconnue comme Etat tandis que la République démocratique allemande ne l'est que par une minorité. Il est vrai que la République fédérale s'est efforcée ces derniers temps d'établir des relations diplomatiques avec les pays de l'Europe orientale, bien que ces derniers aient déjà reconnu la République démocratique allemande. Il est cependant trop tôt pour déterminer l'incidence de cette initiative sur la théorie élaborée par la République fédérale suivant laquelle celle-ci est seule compétente pour représenter l'Etat allemand.

La Suisse n'a reconnu que la République fédérale d'Allemagne. D'autre part, elle n'entretient pas de relations officielles avec la République démocratique allemande.

Les délégations suisses auront à s'abstenir sans explication de vote sur la question de l'admission de la République démocratique allemande à des conférences ou organisations internationales.



b) Corée et Vietnam

Il est difficile de déterminer avec exactitude, selon le droit international public, s'il existe en Corée et au Vietnam, sur un même territoire, deux Etats ou deux gouvernements hostiles. Ni les uns ni les autres ne sont membres des Nations Unies. En revanche, la République de Corée (Corée du Sud) et la République du Vietnam (Vietnam du Sud) siègent dans la plupart des institutions spécialisées de l'ONU.

La Suisse a des relations officielles avec les gouvernements de Séoul et de Saïgon pour des raisons qui sont en étroit rapport avec la sauvegarde des intérêts suisses. Par ailleurs, le Département politique fédéral a désigné en la personne de l'Ambassadeur de Suisse à Pékin un représentant auprès du Ministère des Affaires étrangères de la République démocratique du Vietnam. Vu la particularité de cette situation, il est donc préférable que les délégations suisses ne se prononcent ni pour ni contre l'une ou l'autre "partie" de la Corée ou du Vietnam, mais qu'elles s'abstiennent sans explication de vote.

c) Chine

Aucun pays ni à l'Est ni à l'Ouest ne conteste qu'il n'existe qu'un seul Etat chinois. En revanche, il y a désaccord sur le point de savoir quel est le gouvernement de cet Etat. Certains pays, comme la Suisse, ont des relations officielles avec le gouvernement de Pékin qui a donné au pays le nom de République populaire de Chine, tandis que d'autres en ont avec le gouvernement de Taïpeh (Formose, Taïwan), correspondant à la désignation de République de Chine. C'est le gouvernement de Taïpeh qui siège à l'ONU et dans la plupart des organisations internationales. Contrairement au cas de l'Allemagne où la thèse communiste soutenant l'existence de deux Etats allemands aboutirait logiquement à la représentation simultanée de Bonn et de Pankow, dans le cas de la Chine, l'existence incontestée d'un seul Etat a pour conséquence que l'admission du gouvernement de Pékin dans une organisation ou une conférence internationale entraînerait nécessairement l'exclusion du gouvernement de Formose.

La Suisse, qui a reconnu la République populaire de Chine et qui entretient avec elle des relations diplomatiques normales, ne saurait voter contre son admission au sein d'institutions multilatérales. En revanche, l'opportunité politique nous empêche de tirer les conséquences extrêmes de la position adoptée par notre pays sur le plan juridique. Pour ces motifs, les délégués suisses ne voteront pas en faveur de l'admission des délégués de Pékin et de l'exclusion



de ceux de Formose. Ils auront donc à s'abstenir dans les votes sur cet objet.

#### 4.) Afrique du Sud

Le cas de l'Afrique du Sud est foncièrement différent. Cet Etat, membre de l'ONU et de très nombreuses organisations internationales, est l'objet depuis quelques années de très vives attaques en raison de la politique de discrimination raciale (apartheid) pratiquée par son gouvernement. Cette politique condamnée comme contraire aux droits de l'homme a placé l'Afrique du Sud dans une position toujours plus isolée. De nombreuses tentatives ont été faites pour l'exclure de conférences ou d'organisations internationales. A priori la violation des droits de l'homme ne justifie pas sur le plan du droit strict une telle mesure. Toutefois, la Suisse, qui n'approuve pas la politique d'apartheid, n'entend pas, pour des raisons juridiques, prendre le parti de l'Afrique du Sud. En s'opposant à un vote sur l'exclusion de cet Etat, notre pays serait en effet fatalement considéré comme un partisan du gouvernement sud-africain et de sa politique. La délégation suisse s'abstiendra donc sans explication de vote.

Toutefois, par certains de ses aspects, la politique d'apartheid peut constituer une violation des obligations imposées aux Etats membres par la constitution même de l'organisation internationale au sein de laquelle le problème est soulevé. De telles violations pourraient survenir, par exemple, dans le cadre d'organisations chargées de traiter des questions du travail, de l'éducation ou d'autres problèmes sociaux. Dès le moment où elle contrevient aux dispositions de la charte d'une organisation, l'Afrique du Sud s'expose aux sanctions prévues par cette charte, lesquelles peuvent aller jusqu'à la suspension des droits de membre ou à l'exclusion. Dans de telles circonstances, la Suisse peut légitimement se prononcer. Si donc, dans le débat sur le cas de l'Afrique du Sud, une violation de la constitution de l'organisation est invoquée comme un motif justifiant ou commandant la suspension ou l'exclusion, la délégation suisse s'adressera au Département politique, Division des organisations internationales, pour demander des instructions.

#### 5.) Portugal

Le Portugal se heurte à l'hostilité de nombreuses puissances afro-asiatiques en raison de la souveraineté qu'il maintient sur ses provinces d'outre-mer. Ses adversaires cherchent pour ce motif à le faire exclure d'organisations ou de conférences internationales.

Sur le plan juridique la souveraineté du Portugal sur les territoires en question, qui est établie depuis des siècles,



n'est guère contestable. Le conflit qui oppose cet Etat aux puissances qui voudraient le voir renoncer à ses territoires est purement politique. Il s'inscrit dans le mouvement général de décolonisation qui presque partout ailleurs dans le monde touche aujourd'hui à son terme. Une résolution qui viserait à exclure le Portugal ou à l'inviter à se retirer d'une organisation ou d'une conférence équivaut donc pratiquement à une condamnation de la politique coloniale de cet Etat. Il s'agit par conséquent d'une décision de caractère politique. De ce fait, et pour les mêmes raisons que dans le cas de l'Afrique du Sud, les délégations suisses auront à s'abstenir sans explication de vote.

#### 6.) Rhodésie

La décision unilatérale d'indépendance de cette colonie britannique, le 11 novembre 1965, n'a été reconnue ni par la Suisse ni par aucun autre Etat. La qualité d'Etat indépendant peut donc lui être déniée. Dans l'hypothèse, d'ailleurs peu vraisemblable, où la Rhodésie solliciterait son admission dans une organisation ou une conférence internationale, la délégation suisse devra donc voter négativement.

Dans le cadre de l'autonomie qui lui avait été concédée par la Grande-Bretagne, la Rhodésie est devenue, antérieurement à la déclaration unilatérale d'indépendance, membre de quelques organisations internationales; elle est par exemple membre de l'Organisation météorologique mondiale (OMM) et membre associé de l'Organisation mondiale de la santé (OMS). Sa situation juridique, dans chaque cas quelque peu différente, est difficile à définir exactement. Une règle de conduite générale ne peut donc être établie. Une demande d'exclusion pourrait en effet, selon les cas, équivaloir à contester le droit que revendique la Grande-Bretagne à continuer à représenter la Rhodésie dans l'organisation ou la conférence. Les délégations suisses devront donc solliciter des instructions lorsqu'un vote interviendra sur une telle demande d'exclusion. Si des instructions ne peuvent être obtenues, la délégation suisse devra dans tous les cas éviter de se trouver, lors d'un tel vote, dans la seule compagnie de l'Afrique du Sud et du Portugal qui, sans l'avoir reconnue formellement, entretiennent des relations étroites avec la Rhodésie.

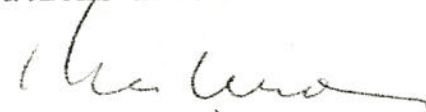
#### 7.)

En conclusion, nous relèverons que la Suisse a toujours été de l'avis que pour remplir les tâches qui leur ont été confiées, les institutions spécialisées des Nations Unies ainsi que les organisations et conférences à but technique doivent se consacrer aux problèmes qu'elles sont appelées à résoudre et ne pas s'engager dans des discussions politiques qui sont de nature

- 6 -

à entraver leurs actions. Dans tout le système des Nations Unies, les questions proprement politiques sont d'ailleurs du ressort de l'ONU où il existe des tribunes appropriées et des organes compétents auxquels il est permis de recourir en tout temps. Pour cette raison, les délégations s'abstiendront de prendre part à de telles discussions. Elles s'efforceront au contraire de dépolitiser les problèmes, de faire en sorte qu'ils soient abordés par leurs aspects concrets. Elles éviteront les prises de position tranchées, mais tenteront en toute circonstance, tout en demeurant ferme sur le plan des principes qu'elles doivent défendre, de faciliter l'adoption de solutions acceptables pour tous, sans lesquelles il ne peut être de collaboration internationale.

DEPARTEMENT POLITIQUE FEDERAL  
Division  
des organisations internationales



(E. Thalmann)