Mercredi 17 novembre 1971

Rapport sur les relations de la Suisse avec les Nations Unies.

> Département politique. Proposition du 15 octobre 1971 (annexe). Département de l'intérieur. Rapport joint du 10 novembre 1971 (adhésion).

Département de justice et police. Rapport joint du 9 novembre 1971 (annexe).

Département politique. Co-rapport du 12 novembre 1971 (annexe). Département de justice et police. Co-rapport du 16 novembre 1971 (annexe).

Département militaire. Rapport joint du 3 novembre 1971 (annexe). Département politique. Co-rapport du 12 novembre 1971 (annexe). Département des finances et des douanes. Rapport joint du 11 novembre 1971 (annexe).

Département politique. Co-rapport du 15 novembre 1971 (adhésion). Département de l'économie publique. Rapport joint du 11 novembre 1971 (annexe).

Département politique. Co-rapport du 15 novembre 1971 (annexe).

Après délibération, le Conseil fédéral

décide:

Le projet du rapport aux Chambres fédérales sur les relations de la Suisse avec l'Organisation des Nations Unies et ses institutions spécialisées pour les années 1969 à 1971 est approuvé, compte tenu du co-rapport du Département politique du 15 novembre 1971 avec une modification rédactionnelle au chiffre 3, 2e alinéa "Le Conseil dans un avenir pas trop éloigné. Divers points doivent.....". A la Feuille fédérale.

Extrait du procès-verbal au:

- EPD 10
- EDI
- 5 - JPD
- EMD
- FZD 9 - EFK
- Fin. Del. 2
- EVD 5
- 5 - VED

Pour extrait conforme: Le secrétaire.



0.713.01.- GT/sa

Berne, le 15 octobre 1971

Distribuée

Au Conseil fédéral

Rapport sur les relations de la Suisse avec les Nations Unies

Dans son rapport du 16 juin 1969, le Conseil fédéral a prévu de présenter aux Chambres fédérales des rapports périodiques sur l'ONU, ses organes et ses institutions spécialisées. La proposition du Conseil fédéral a été acceptée lors des débats parlementaires de l'automne 1969.

Le Département politique a préparé le projet d'un premier rapport périodique qui fait suite au rapport du 16 juin 1969 et qui traite des années 1969 à 1971. Tous les offices fédéraux intéressés ont été consultés pour la partie qui les concerne. Pour les conclusions, le Département politique a suivi la ligne directrice que le Conseil fédéral a établie par sa décision du 15 septembre 1971. Il prépare actuellement une documentation qui sera distribuée aux moyens d'information lors de la publication du rapport prévue pendant la session de décembre prochain des Chambres fédérales.

En conséquence, le Département politique a l'honneur de

proposer:

d'approuver le projet ci-joint du rapport aux Chambres fédérales sur les relations de la Suisse avec l'Organisation des Nations Unies et ses institutions spécialisées pour les années 1969 à 1971.

DEPARTEMENT POLITIQUE FEDERAL

Annexe: 1 rapport

Pour rapport joint:

- à tous les Départements

Extrait du procès-verbal:

- à la Chancellerie fédérale et au Département politique, en 10 exemplaires
- à tous les autres Départements, en 5 exemplaires, pour information
- à la Feuille fédérale

M.543/Gr/mo

Berne, le 9 novembre 1971

Rapport sur les relations de la Suisse avec les Nations Unies

Au Conseil fédéral

Rapport-joint

sur la proposition du Département politique fédéral du 15 octobre 1971

Dans la mesure où il décrit les activités récentes de l'Organisation des Nations Unies et la part que la Suisse y a prise, le projet de rapport a notre pleine adhésion. Tout au plus conviendrait-il de mentionner le fait que notre pays, faute d'être membre de l'ONU, ne peut participer aux travaux de la nouvelle commission des Nationa Unies pour le droit commercial international (CNUDCI/UNCITRAL).

Le rapport rencontre également notre accord pour autant qu'il annonce l'intention de créer une commission consultative. Ce point est du reste conforme à la décision prise par le Conseil fédéral dans sa séance du 15 septembre 1971.

En revanche nous doutons qu'il se justifie de reprendre, dans ce premier rapport intérimaire, la pesée des intérêts qui militent en faveur de l'adhésion de notre pays à l'ONU ou en faveur de l'abstention. Il nous paraît aussi que le rapport devrait exprimer dans des termes plus nuancés que le projet ne le fait à la page 2 et à la page 91 l'idée que l'adhésion de la Suisse à l'ONU devrait intervenir dans un proche avenir.

Par ces motifs nous

proposons

que la rédaction du dernier paragraphe de l'introduction et celle des conclusions soient modifiées dans le sens indiqué, sur la base d'un échange de vues entre les représentants des départements intéressés.

DEPARTEMENT FEDERAL DE JUSTICE ET PODICE:

0.713.01.- PF/mey

Berne, le 12 novembre 1971

Au Conseil fédéral

Réponse au rapport joint

du Département militaire du 3 novembre 1971, relatif à la proposition du Département politique du 15 octobre 1971, concernant les relations de la Suisse avec les Nations Unies

- La rédaction de différents passages du rapport (pages 3, 11, 12, 15 et 89) a été revue pour tenir compte des dernières décisions intervenues à New York (questions de la Chine, Namibie).
- L'idée de la priorité à accorder au problème de nos relations avec la CEE peut être retenue (cf. proposition du Département de l'économie publique).

DEPARTEMENT POLITIQUE FEDERAL

M.543/Gr/mo

Berne, le 16 novembre 1971

Rapport sur les relations de la Suisse avec les Nations Unies

Au Conseil fédéral

Observations sur la réponse du Département politique fédéral du 12 novembre 1971 au rapport joint du Département fédéral de justice et police du 9 novembre 1971

- ad l. La mention spéciale de l'UNCITRAL a paru utile au Département de justice et police dans la mesure où le projet de rapport se réfère à plusieurs reprises à la Commission du droit international. L'UNCITRAL a en effet, dans les autres domaines du droit, un rôle comparable à celui que la Commission du droit international joue dans le domaine du droit international public. Il est vrai que ce point n'a, dans l'ensemble du rapport, qu'une importance secondaire, qui nous retient d'insister.
- ad 2. Il s'agit ici d'une question beaucoup plus importante. Preuve en soit le fait que la rédaction de la page 91 a également retenu l'attention du Département militaire et celle du Département de l'économie publique. Si le texte proposé par ce dernier département (à page 5, chiffre 4 de son rapport joint) était retenu, notamment avec les mots "sans préjuger la question d'une adhésion éventuelle de la

Suisse à l'ONU", il serait par là même tenu compte de notre principal souci. Attendu qu'il est difficile de résoudre des problèmes rédactionnels dans une séance du Conseil fédéral, nous restons néanmoins d'avis qu'un entretien au niveau de l'administration - semblable à celui qui a précédé l'adoption du rapport de 1969 - serait indiqué.

DEPARTEMENT FEDERAL DE JUSTICE ET POLICE:

L. son Moss.

033.10/71

3003 Bern, 3. November 1971

An den

Bundesrat

Beziehungen der Schweiz zu den Vereinten Nationen

Mitbericht

zum Antrag des Eidg. Politischen Departements vom 15. Oktober 1971

Das Eidg. Militärdepartement ist mit dem Antrag bzw. dem Entwurf zu einem Bericht grundsätzlich einverstanden, möchte jedoch folgende Bemerkungen anbringen:

Die auf den Seiten 2 und 90 ff des Entwurfs gemachten Feststellungen, wonach sich unser Land schon in absehbarer Zeit auf einen UNO-Beitritt vorzusehen habe, scheinen uns beim gegenwärtigen Stand der Dinge etwas weit zu gehen. Zwar wird auf den Seiten 90/91 ein Hinweis auf unser Verhältnis zur europäischen Wirtschaftsgemeinschaft gegeben, doch sollte unseres Erachtens dabei noch deutlicher zum Ausdruck gebracht werden, dass die Herstellung unserer besonderen Beziehungen zur EWG den Vorrang vor einem Beitritt zur UNO hat. Dies besonders auch deshalb, weil mit dem inzwischen beschlossenen Beitritt Grossbritanniens und dem in Aussicht genommenen Beitritt der drei nordischen Staaten zur EWG eine neue Entwicklung der Verhältnisse eingetreten ist.

Anderseits ist die Darstellung der Bedeutung der Volksrepublik China für die Universalität der UNO (S. 89 des Entwurfs) zu ergänzen mit einer Berücksichtigung der jüngsten Ereignisse anlässlich der Aufnahme der Volksrepublik China bzw. dem Ausschluss Nationalchinas aus der Weltorganisation.

Zusammenfassend sind wir der Ansicht, dass die Andeutungen eines baldigen Beitritts in die UNO etwas abgeschwächt und die Priorität unserer EWG-Verhandlungen deutlicher unterstrichen werden sollten.

EIDGENOESSISCHES MILITAERDEPARTEMENT:

Must.

0.713.01 - PF/mey

Berne, le 12 novembre 1971

Au Conseil fédéral

Réponse au rapport joint

du Département de justice et police du 9 novembre 1971, relatif à la proposition du Département politique du 15 octobre 1971, concernant les relations de la Suisse avec les Nations Unies

- 1. La constatation que la Suisse, faute d'être membre de l'ONU, ne peut participer aux travaux de l'UNCITRAL vaut pour toutes les commissions et groupes de travail de cette erganisation. Une mention spéciale ne paraît donc pas nécessaire.
- 2. Le Département politique maintient qu'il est opportun que le Conseil fédéral examine, dans les conclusions du rapport, dans quelle mesure son statut actuel convient à notre pays, compte tenu de l'évolution intervenue à l'ONU depuis 1969.

Une phrase peut être introduite pour faire mieux ressortir que le règlement de nos relations avec la CEE devrait intervenir en priorité (cf. proposition du Département de l'économie publique).

DEPARTEMENT POLITIQUE FEDERAL

3003 Berne, le 11 novembre 1971

Au Conseil fédéral

Rapport du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur les relations de la Suisse avec les Organisations des Nations Unies et ses institutions spécialisées

9720.1

Rapport-joint

à la proposition du Département politique fédéral du 3 novembre 1971

- 1) Le Département des finances se déclare d'accord avec le projet de rapport élaboré par le Département politique, en particulier avec l'idée de créer une commission consultative ad hoc ayant mandat d'étudier le problème de notre adhésion éventuelle à l'ONU.
- 2) Relevant l'opinion du Département politique à savoir que notre adhésion à l'ONU se posera dans un avenir relativement proche, le Département des finances aimerait qu'il entreprenne sans tarder une planification des dépenses futures afférentes non seulement à cette adhésion, mais encore au renouvellement de nos contributions annuelles aux organisations faisant partie de la famille des Nations Unies. Il est bien évident que cette planification ne sera destinée qu'à un usage interne et qu'elle ne doit pas figurer dans le rapport en question.

DEPARTEMENT FEDERAL DES FINANCES ET DES DOUANES

Ino

Celio

3003 Bern, 11. November 1971

An den Bundesrat

Beziehungen der Schweiz zu len Vereinten Nationen

Mitbericht

zum Antrag des Eidg. Politischen Departements vom 15. Oktober 1971

Das Eidg. Volkswirtschaftsdepartement erhebt keine grundsätzlichen Einwände zum Berichtsentwurf, bei dessen Ausarbeitung es auf Beamtenebene konsultiert worden ist. Aufgrund der jüngsten Entwicklungen in der UNO sowie einer näheren Prüfung der Auswirkungen, die unsere UNO-Politik auf unsere Bemühungen zur Aufklärung des Volkes über unser EVG-Abkommen haben könnte, möchten wir jedoch noch einige zusätzliche Bemerkungen und Vorschläge anbringen. Sie gehen in der gleichen Richtung wie diejenigen, die im Mitbericht des Eidg. Militärdepartements zum Ausdruck kommen.

1. Das Eidg. Politische Departement hat schon darauf aufmerksam gemacht, dass der Verlauf der diesjährigen Generalversammlung der UNO gewisse Aenderungen des Berichtes erforderlich machen könnte. Indem der Sitz Chinas nunmehr von der Volksrepublik China eingenommen wird, ist ein weiterer Schritt in der Richtung auf die Universalität der UNO erfolgt. Anderseits hat der gleichzeitige Ausschluss der Vertretung der Behörden auf Taiwan in weiten Kreisen unseres Volkes Befremden hervorgerufen und wirkt unserem

Bemühen, das Verständnis für die Belange der UNO zu fördern, entgegen. Dieser Tatsache sollte in geeigneter Veise Rechnung getragen werden, obwohl dies angesichts unserer Anerkennung der Volksrepublik China schwierig ist.

Auf alle Fälle wird das Argument verwendet werden, das 14 Millionen Volk auf Taiwan werde nicht mehr in der UNO vertreten sein, weshalb man nicht von der kommenden Universalität der UNO sprechen könne. Es würde nicht genügen, darauf mit der rein rechtlichen Ueberlegung zu antworten, wonach mit der Anerkennung des Alleinvertretungsanspruches der Volksrepublik China eben auch das von ihr beanspruchte Taiwan gedeckt sei. Um derartiger Kritik vorzubeugen, schlagen wir neben einer Anpassung von Seite 79, 1. Abschnitt ("Le fait que ...") folgende nuanciertere Formulierung von Seite 89, 2. Abschnitt vor:

"Il convient surtout de tenir compte d'un élément nouveau. l'admission prochaine dans l'ONU d'Etats jusqu'à présent demeurés à l'écart. Bien que la situation soit encore floue, nous voyons mieux aujourd'hui qu'il y a trois ans se dessiner la perspective d'une organisation des Nations Unies plus proche de l'universalité. Le fait que la République populaire de Chine occupe le siège de la Chine à l'ONU constitue un pas très important en direction de l'universalité des Nations Unies. Les récents développements des pourparlers interallemands et la conclusion d'un accord entre les grandes puissances au sujet du statut de Berlin permettent en outre de penser que le moment n'est peut-être plus très éloigné où la question de la représentation des deux Allemagne dans les Mations Unies sera, elle aussi, résolue. Il est aussi tout à fait possible qu'il en ira de même des autres Etats divisés, le Vietnam et la Corée. La Suisse, en tous cas, est favorable à l'évolution actuelle vers l'universalité des Nations-Unies, et la réalisation de celle-ci lèvera une des objections que l'on pouvait élever à l'encontre de notre adhésion. Cette universalité ne sera pas non plus sans conséquence pour notre politique de neutralité. Aussi longtemps que les Nations Unies n'ont pas atteint l'universalité, la neutralité suisse pouvait constituer, dans certains cas, une position de réserve dans des situations de conflit cù les Nations-Unies étaient l'une des parties en cause. Mais plus l'ONU sera universelle, plus il sera difficile de concevoir des situations dans lesquelles les Nations Unies s'opposeraient à des Etats non membres. Le contexte dans lequel s'exercera alors notre politique de neutralité se trouvera donc modifiée."

Darüber hinaus sollte an geeigneter Stelle dieses Abschnitts auch ein Hinweis darauf enthalten sein, dass wir ums des Risikos bewwisser sind, dass eines Tages die UNO auch den Ausschluss gewisser Mitgliedstaaten beschliessen könnte. Im Falle von Südafrika und Portugal können solche Entwicklungen nicht völlig ausgeschlossen werden. Das Fehlen eines solchen Hinweises in geeigneter Form könnte den unrichtigen Eindruck erwecken, wir würden angesichts unserer Befriedigung über die Fortschritte in der Richtung auf die Universalität die Möglichkeit von neuen Rückschlägen übersehen.

2. Inbezug auf die Seiten des Berichts, wo die Folgen eines UNO-Beitritts der Schweiz erwogen werden, hätten wir folgende kleinere Aenderungsvorschläge:

Auf Seite 86 unten wäre es besser, wenn das Wort "les risques" vermieden würde. Sonst sieht es so aus, als ob die Schweiz ein Interesse daran hätte, dass die UNO wegen des Vetorechts zur Tatenlosigkeit verurteilt bliebe. Eine mögliche Formulierung bestände darin, dass der mit "Si un jour ..." beginnende Satz durch folgenden Text ersetzt würde:

"Par ailleurs, toute décision du Conseil de Sécurité ordonnant des sanctions militaires devrait être prise avec l'accord unanime des grandes puissances."

Auf Seite 87, 2. Abschnitt, sollte neben der Tatsache, dass sogar staat ein Nichtmitglied/der UNO von ihren Sanktionsbeschlüssen berührt werden kann, auch diskret auf die Tatsache angespielt werden, dass er diesen Beschlüssen in einer für ihn weniger einschneidenden Weise – d.h. unter Einhaltung der bisherigen Handelsströme – Rechnung tragen kann. Demnach sollte unseres Erachtens der mit "L'affaire de Rhodésie ..." beginnende Abschnitt durch folgenden Text ersetzt werden:

"L'affaire de Rhodésie a montré d'une part qu'un Etat neutre même s'il n'est pas membre de l'ONU est touché par les décisions de sanctions prises par celle-ci, mais d'autre part qu'il peut tenir compte de telles décisions de manière autonome et tenant compte de sa position politique particulière." Auf Seite 88, 15. Linie, erscheint die These, wonach die Schweiz ihre Neutralität als Mitgliedstaat der UNO besser zur Geltung bringen könnte als heute, als etwas allzu lapidar. Entweder sollte diese These in anschaulicher Weise untermauert werden, z.B. unter Verweis auf zusätzliche Vermittler – oder Untersuchungsfunktionen. Noch besser wäre es wohl, wenn der Satz wie folgt neu formuliert würde:

"Inversément, notre pays pourrait faire valoir sa neutralité en étant membre de l'ONU."

3. Ein weiterer Aenderungswunsch ergibt sich aus der Tatsache, dass Kreise, die der schweizerischen Politik gegenüber der EWG kritisch gegenüberstehen, die Argumente, die wir für einen Nicht-Beitritt zur EWG stets gebraucht haben, mit denjenigen vergleichen werden, die zugunsten eines Voll-Beitritts zur UNO angeführt werden. Unter diesem Gesichtspunkt böte der Abschnitt auf Seite 83 unten/Seite 84 oben gewisse Angriffsflächen, indem er unterstreicht, dass die wirtschaftlichen Tätigkeiten der UNO unzertrennbar mit ihrer politischen Tätiskeit verbunden sei. Nun sagen wir aber mit Bezug auf unsere Beteiligung an der wirtschaftlichen Integration Europas, es gebe wirtschaftliche Formen der Beteiligung, die uns politisch nicht ins Spiel hineinziehen würden. Um ungerechtfertigten Analogieschlüssen vorzubeugen, möchten wir den ganzen erwähnten Abschnitt durch folgenden zurückhaltenderen Text ersetzen:

"Il y a donc un lien entre la mission de l'ONU dans les domaines techniques et sa mission proprement politique: Le succès de l'ONU sur un plan facilite l'action sur l'autre plan, et inversément. D'ailleurs, le nombre des questions économiques et sociales traitées dans les organes de l'ONU s'accroît, notamment à l'Assemblée générale. Notre participation à l'ONU politique serait donc, dans une large mesure, vouée à l'examen de questions non politiques."

4. Unsere letzte und wohl wichtigste Bemerkung gilt der auch vom EMD aufgeworfenen Frage des zeitlichen Ablaufs. Wir sollten jeglichen Eindruck vermeiden, wir wollten dem Schweizervolk inbezug auf neue internationale Verpflichtungen zu viel auf einmal zumuten. Wenn irgend möglich sollte daher vermieden werden, dass die Diskussion über den UNO-Vollbeitritt in die Aufklärungstätigkeit inbezug auf unser EVG-Arrangement hineinspielt, Erstens könnte es bei verschiedenen Stimmbürgern eine Trotzreaktion hervorrufen, weil sie das Gefühl haben könnten, man wolle die schweizerische Unabhängigkeit und Neutralität mehr und mehr "zugunsten des Auslandes" beeinträchtigen. Die Gegner des UNO-Beitritts würden durch die Bekämpfung des EWG-Arrangements den gefährlichen Anfängen wehren wollen. Zweitens könnte die Diskussion um die "Entwicklungsfähigkeit" unseres EWG-Abkommens erschwert werden, indem behauptet würde, wie bei der UNO wolle man auch bei Europa mit anfänglich kleinen Schritten auf den Vollbeitritt lossteuern. Die am Ende des 2. Abschnitts auf Seite 91 enthaltenen Worte, der Vollbeitritt zur UNO sei "l'aboutissement logique d'une collaboration ..." könnten so ausgelegt werden.

In diesem Sinne schlagen wir vor, dass auf Seite 91 der mit "Nous prenons ..." beginnende letzte Satz des zweiten Abschnitts sowie der folgende Abschnitt durch folgenden Text ersetzt werden:

"Un nombre croissant de personnes réalise que la ligne de la politique étrangère de la Suisse passera un jour par l'adhésion à l'ONU.

Le Conseil fédéral, sans préjuger la question d'une adhésion éventuelle de la Suisse à l'ONU, estime que le peuple doit se préparer à prendre une décision dans un avenir que nous avons lieu de croire relativement proche."

Was die Konsultativkommission anbetrifft, deren Bericht wegen der ENG-Frage nicht vor 1973 vorliegen sollte, schlagen wir zur Verdeutlichung der Tatsache, dass alle Tendenzen in der Kommission zu Worte kommen sollen, folgende Ergänzung des ersten Satzes des zweitletzten Abschnitts der Seite 92 vor:

"Nous pensons qu'il est nécessaire de constituer vingt-cinq ans plus tard un organe semblable pour donner à tous les milieux et tendances de l'opinion intéressés la possibilité ..."

Im übrigen sollte, wie dies das EMD vorschlägt, an einer geeigneten Stelle erwähnt werden, dass dem Abschluss eines Abkommens mit der EWG die zeitliche Priorität eingeräumt werden muss.

EIDG. VOLKSUIRTSCHAFTSDEPARTEMENT

0.713.01 - PF/mey

Berne, le 15 novembre 1971

Au Conseil fédéral

Réponse au rapport joint

du Département de l'économie publique du 11 novembre 1971, relatif à la proposition du Département politique du 15 octobre 1971, concernant les relations de la Suisse avec les Nations Unies

1. La rédaction proposée pour l'alinéa 2, page 89 est acceptée.

Le Département est d'accord de mentionner l'exclusion possible d'un Etat membre en modifiant comme suit la deuxième phrase du texte proposé par le Département de l'économie publique :

"bien que la situation soit encore floue, et <u>bien que l'on</u> ne puisse écarter l'éventualité qu'un membre soit exclu de <u>l'organisation en application de l'article 6 de la Charte</u>, nous voyons mieux aujourd'hui...etc."

De son côté, l'alinéa l de la page 79 pourrait être rédigé comme suit : " le fait que la République populaire de Chine est dorénavant représentée à l'ONU et que les Etats divisés pourraient y adhérer dans un avenir relativement proche est un élément capital dont nous devons tenir compte."

- 2. La rédaction proposée en page 86 est acceptée.
 - La modification proposée en page 87 est acceptée. Il serait cependant plus juste d'écrire :
 - " L'affaire de Rhodésie montre que notre neutralité est affectée par une décision du Conseil de sécurité ordonnant des sanctions bien que la Suisse ne soit pas membre

de l'ONU. Dans ce cas particulier, il est vrai que nous avons pu arrêter notre position à l'égard de cette décision d'une manière autonome, conforme à notre position particulière."

Il est en effet impossible de déduire de l'affaire de Rhodésie une règle générale.

La rédaction proposée en page 88 est acceptée:

"Inversément, notre pays pourrait <u>aussi</u> faire valoir sa neutralité en étant membre de l'ONU."

3. La rédaction proposée en pages 83-84 est acceptée.

Les modifications proposées en pages 91-92 sont acceptées mais la rédaction suivante est jugée préférable en page 91:

"Un nombre croissant de personnes réalisent que la ligne de la politique étrangère de la Suisse passera un jour par l'adhésion à l'ONU sans qu'il soit nécessaire de faire dévier sa course, l'entrée dans cette organisation constituant à leurs yeux l'aboutissement d'une collaboration étendue sur plus d'un quart de siècle."

Quant à l'idée de priorité, elle pourrait être exprimée en complétant ainsi l'avant-dernier alinéa de la page 91:

"Le Conseil fédéral, sans préjuger la question d'une adhésion éventuelle de la Suisse à l'ONU, estime que le peuple doit se préparer à prendre une décision dans un avenir que nous avons lieu de croire relativement proche. Divers points doivent pourtant être encore éclaircis et, dans l'immédiat, certaines questions plus urgentes, telle que celle des relations de notre pays avec les communautés européennes devront être résolues. "

Au dernier alinéa de la page 92 "prochain rapport" serait remplacé par "rapport <u>ultérieur</u>".

DEPARTEMENT POLITIQUE FEDERAL