

dodis.ch/35861

*Instructions aux délégations suisses¹*INSTRUCTIONS AUX DÉLÉGATIONS SUISSES DANS LES CONFÉRENCES
ET ORGANISATIONS INTERNATIONALES AU SUJET DE L'ADMISSION
OU DE L'EXCLUSION DE CERTAINS ÉTATS OU TERRITOIRES²

Confidentiel

Berne, 10 mars 1972

1. Les présentes instructions confidentielles, qui remplacent celles du 10 avril 1968³, sont destinées aux délégations suisses dans les organisations et conférences intergouvernementales⁴. Elles constituent des directives générales qui,

1. *Instructions*: CH-BAR#E2003A#1988/15#29* (o.104.2). *Rédigées par F. Pictet*.

2. *Cf. aussi DDS, vol. 23, doc. 80, dodis.ch/30915*.

3. *Instructions de E. Thalman du 10 avril 1968, dodis.ch/33555*.

4. *Pour la liste de distribution, cf. doss. comme note 1*.



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 ou, à défaut, de l'ambassade de Suisse la plus proche.

2. Il arrive que des motions soient présentées, qui tendent à ce qu'un État ou territoire jusqu'alors non représenté soit admis comme membre d'une organisation ou invité à participer à une conférence, ou encore à ce qu'il en soit exclu. Les conditions d'admission dans les organisations sont fixées dans leur constitution respective, qui fait règle, et à laquelle il conviendra de se reporter dans chaque cas. Quant au cercle des États admis à participer à une conférence, il est normalement déterminé dans la décision qui convoque celle-ci, à laquelle il convient de se tenir⁵. La conférence a cependant, parfois, le pouvoir d'inviter tout État qu'elle jugerait bon.

L'exclusion d'un État membre d'une organisation ou d'un État participant à une conférence n'est pas toujours prévue par la constitution. Si elle l'est, ce qu'il y aura lieu de vérifier, ce sera normalement en raison de violations graves et répétées des obligations qui lui incombent.

3. En raison de l'objectif d'universalité de nos relations avec l'étranger, conséquence de notre neutralité, la Suisse n'est en principe pas favorable, tant dans les organisations que dans les conférences, à des exclusives qui ne seraient pas fondées sur des critères objectifs. Elle est, pour la même raison, en principe opposée à des mesures d'exclusion qui ne seraient pas prévues par la constitution et motivées par une violation d'obligations dûment constatée.

L'admission d'un État ou territoire dont le statut international est contesté pose cependant un problème particulier. En pareil cas, le critère sera l'existence ou l'absence d'une reconnaissance par la Suisse. Nos délégations auront donc à voter en faveur de l'admission de ceux de ces États que nous avons reconnus et s'abstenir à l'égard des autres. Seule exception, elles s'opposeront à toute demande d'admission présentée par la Rhodésie, l'indépendance de ce territoire n'ayant été reconnue par aucun État⁶.

En application de cette règle générale les délégations suisses régleront comme suit leurs votes:

*Allemagne*⁷

Pendant longtemps les pays occidentaux ont considéré que l'Allemagne

5. *Annotation dans le texte original*: La clause, dite de Vienne, la plus fréquemment employée, réserve cette participation aux États membres de l'ONU ou des institutions spécialisées, ou encore aux États parties au Statut de la Cour internationale de Justice. Elle est également utilisée pour déterminer le cercle des États pouvant être parties à une convention multilatérale. La Suisse vote en règle générale en faveur de cette clause.

6. *Sur la question de la reconnaissance de la Rhodésie et de ses relations officielles avec la Suisse au moment de sa déclaration d'indépendance, cf. DDS, vol. 24, doc. 171, dodis.ch/30859, en particulier note 11. Sur la fermeture du Consulat de Suisse à Salisbury, cf. doc. 24, dodis.ch/35685.*

7. *Sur les relations de la Suisse avec la RDA, cf. doc. 4, dodis.ch/35862, point 1.*

dans son ensemble constitue un seul État et que son gouvernement légal est celui de la République fédérale. De leur côté, une minorité d'États estiment que le territoire de l'Allemagne est divisé en deux États indépendants, d'une part la République fédérale d'Allemagne et d'autre part la République démocratique allemande (RDA). Depuis quelques années le Gouvernement de la République fédérale a assoupli sa position et ne conteste plus à la RDA la faculté d'être reconnue et d'adhérer à des institutions internationales⁸. Le Gouvernement de Bonn désire toutefois que cette reconnaissance et cette adhésion n'interviennent qu'après la mise sur pied d'un *modus vivendi* satisfaisant entre les deux Allemagnes⁹. La Suisse n'a pas reconnu la RDA. Jusqu'à ce qu'elle ait procédé à cette reconnaissance¹⁰, les délégations suisses s'abstiendront sans explication de vote sur les demandes d'admission, même en qualité d'observateur, présentées par la RDA.

*Vietnam*¹¹

Il est difficile de déterminer avec exactitude, selon le droit international public, s'il existe au Vietnam, sur un même territoire, deux États ou deux gouvernements. Ni la République du Vietnam (Sud), ni la République démocratique du Vietnam (Nord), ne sont membres de l'ONU, mais la première y délègue un observateur et siège dans la plupart des institutions spécialisées. La Suisse a reconnu les deux Gouvernements de Saïgon et de Hanoï. Les délégations suisses voteront donc en faveur de l'admission de ces deux États dans les organisations et conférences internationales. Aucun des deux Vietnams n'étant membre de l'ONU, cette instruction peut être, dans certaines circonstances, d'une application difficile. En pareil cas, les délégations solliciteront des instructions particulières.

*Corée*¹²

Les deux États coréens manifestent des prétentions sur l'ensemble du pays. La Suisse n'a reconnu et établi des relations diplomatiques qu'avec la République de Corée (Sud) qui délègue un observateur à l'ONU et est membre de plusieurs institutions spécialisées. La question de la Corée du Nord n'est généralement pas posée dans des conférences et organisations internationales. Si elle devait l'être, les délégations suisses s'abstiendraient sans explication lors des votes sur l'admission de la République démocratique et populaire de Corée (Nord), la Suisse n'ayant pas reconnu ce pays. Elles soutiendront en revanche les demandes d'admission de la République de Corée (Sud).

8. *Sur la politique de la RFA envers la RDA, cf. doc. 71, dodis.ch/34478.*

9. *Cf. doc. 97, dodis.ch/34334.*

10. *Sur la reconnaissance de la RDA par la Suisse, cf. doc. 179, dodis.ch/34372 et doc. 181, dodis.ch/34373.*

11. *Sur les relations de la Suisse avec le Vietnam du Nord et du Sud, cf. doc. 38, dodis.ch/35601.*

12. *Sur les relations de la Suisse avec la Corée du Nord et du Sud, cf. doc. 4, dodis.ch/35862, point 3; doc. 152, dodis.ch/35835; doc. 164, dodis.ch/35836 et doc. 168, dodis.ch/35837.*

*Chine*¹³

Le Gouvernement de la République populaire de Chine à Pékin et les autorités de la République de Chine (Taïwan) affirment qu'il n'existe qu'un État chinois. La question de la Chine dans les organisations et conférences internationales est donc uniquement une question de reconnaissance de gouvernement, la question étant de savoir quel est celui qui a qualité pour représenter la Chine. Après avoir, pendant des années, estimé que cette qualité appartenait au Gouvernement de Taïwan, l'Assemblée générale des Nations Unies a décidé, le 25 octobre 1971, qu'elle était propre au Gouvernement de la République populaire. L'existence incontestée d'un seul État a pour conséquence que la reconnaissance de la représentation de la République populaire entraîne l'élimination de celle de Taïwan. La Suisse a reconnu, dès janvier 1950¹⁴, le Gouvernement de la République populaire de Chine comme seul gouvernement du peuple chinois. Lorsque la question de la représentation de la Chine se posera dans une conférence ou organisation internationale faisant partie du système des Nations Unies, les délégations suisses voteront donc en faveur de la République populaire. Elles solliciteront des instructions particulières dans les autres organisations.

On pourrait concevoir que Taïwan sollicite son admission comme une entité distincte de la Chine. Cette demande se heurterait à l'opposition de la République populaire, aussi longtemps que celle-ci affirmera l'unité du pays. En pareil cas, les délégations solliciteront des instructions particulières¹⁵.

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 État¹⁶. Dans l'hypothèse, d'ailleurs peu vraisemblable, où la Rhodésie solliciterait son admission dans une organisation ou conférence, les délégations suisses voteront donc négativement.

Dans le cadre de l'autonomie qui lui a été concédée par la Grande-Bretagne, la Rhodésie est devenue, avant le 11 novembre 1965, membre de quelques organisations internationales. Elle est par exemple membre de l'OMM et membre associé de l'OMS. Sa situation juridique étant difficile à définir exactement, une règle de conduite générale ne peut être établie. Une demande d'exclusion pourrait, selon les cas, revenir à contester le droit que revendique la Grande-Bretagne de continuer à représenter la Rhodésie dans une organisation ou une conférence. Si une telle demande d'exclusion est présentée, les délégations suisses solliciteront donc des instructions. Faute de pouvoir en obtenir, les délégations devront éviter de se trouver, lors d'un tel vote, dans la seule compagnie de l'Afrique du Sud et du Portugal

13. *Sur les relations de la Suisse avec la République populaire de Chine, cf. doc. 121, dodis.ch/35750. Sur les relations avec Taïwan, cf. doc. 139, dodis.ch/36020.*

14. *Télégramme de M. Petitpierre à Mao Zedong du 17 janvier 1950, dodis.ch/8016.*

15. *Sur l'admission de la République populaire de Chine aux Nations Unies en remplacement de Taïwan le 25 octobre 1971 et sur la position de la Suisse à cet égard, cf. doc. 102, dodis.ch/34306.*

16. *Cf. note 6.*

qui, sans l'avoir reconnue formellement, entretiennent des relations étroites avec la Rhodésie.

Afrique du Sud

L'Afrique du Sud, membre fondateur de l'ONU et membre de plusieurs institutions spécialisées, est vivement attaquée en raison de sa politique d'apartheid¹⁷. Elle a déjà été contrainte de se retirer de certaines institutions. Outre que l'apartheid constitue une violation des droits de l'homme, maintes fois condamnée par les Nations Unies, les adversaires de l'Afrique du Sud font valoir que les délégations de ce pays ne sont pas représentatives puisqu'elles sont l'émanation d'une minorité. La Suisse s'est clairement distancée¹⁸ de l'apartheid et de tout régime politique qui ne respecte pas les droits de l'homme les plus élémentaires. Nous estimons cependant que cette violation ne justifie pas à elle seule une mesure d'exclusion. Pareille mesure, qui doit être prévue par la constitution de l'organisation, n'est légitime que si l'apartheid constitue une violation des obligations contractées par l'Afrique du Sud. Si une telle violation est alléguée, les délégations solliciteront des instructions. En revanche, lorsque l'exclusion est demandée en raison de la politique d'apartheid en général et sans référence à la constitution de l'organisation, nos délégués s'y opposeront. Une brève explication de vote sera nécessaire. Elle relèvera que les autorités fédérales condamnent l'apartheid comme toute politique contraire au respect des droits de l'homme, en sorte que notre vote ne puisse être interprété comme une approbation de l'apartheid. On expliquera les raisons pour lesquelles cette politique ne justifie cependant pas une mesure d'exclusion fondée sur des critères purement politiques. Il pourrait être opportun de rappeler qu'une exclusion fondée sur de tels critères, en faisant passer à chaque pays une sorte d'examen moral et politique, nous paraît contraire au principe de la vocation à l'universalité des institutions techniques qui ont été précisément créées pour régler les problèmes que posent au monde moderne les relations que doivent entretenir sur le plan technique des États à régime intérieur différent.

Portugal

Le Portugal se heurte à l'hostilité de nombreux États afro-asiatiques en raison de la souveraineté qu'il maintient sur ses provinces d'outre-mer. Ses adversaires cherchent à l'exclure pour cette raison d'organisations et conférences internationales. La souveraineté du Portugal sur ses territoires n'étant pas contestée, il s'agit d'un conflit purement politique, le Portugal étant accusé de colonialisme. Pour des raisons qui n'ont pas à être examinées ici, d'autres États qui exercent encore leur souveraineté sur des territoires d'outre-mer n'encourent pas le même reproche. Une mesure d'exclusion fondée sur la politique coloniale d'un État se heurte aux mêmes objections que celles que nous avons exposées plus haut à propos de la vocation à l'universalité des organisations techniques. Nos délégations s'y opposeront en expliquant, de la

17. *Sur les critiques contre la Suisse en raison de ses relations avec l'Afrique du Sud, cf. doc. 124, dodis.ch/35683, en particulier notes 7 et 9.*

18. *Cf. DDS, vol. 24, doc. 80, dodis.ch/33245.*

même manière, leurs votes et en donnant clairement à comprendre que ceux-ci ne signifient pas une approbation de la politique portugaise dans ce domaine¹⁹.

4. La vérification des pouvoirs des délégations donne fréquemment lieu à un débat politique, bien que cette question soit tout à fait distincte de celle de l'admission d'un État ou d'un gouvernement à une conférence internationale. Pour des raisons qui leur sont propres, certaines délégations cherchent en effet à confondre les deux problèmes, en vue d'aboutir par ce détour à l'exclusion de tel ou tel participant. Les délégations suisses veilleront pour leur part à se tenir strictement à la règle qui veut que la vérification ne concerne que la régularité des pouvoirs des délégués du point de vue formel.

19. *Sur la position de la Suisse à l'égard de l'inscription de la question des droits de l'homme au Portugal à l'ordre du jour de l'Assemblée consultative du Conseil de l'Europe, cf. doc. 13, dodis.ch/35631.*