

o.104.2

Berne, le 10 mars 1972

CONFIDENTIEL

Instructions aux délégations suisses
dans les conférences et organisations internationales
au sujet de l'admission ou de l'exclusion
de certains Etats ou territoires

1. Les présentes instructions confidentielles, qui remplacent celles du 10 avril 1968, 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 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 Etat 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 Etats admis à participer à une conférence, il est normalement déterminé dans la décision qui convoque celle-ci, à laquelle il convient de se tenir ¹⁾. La conférence a cependant, parfois, le pouvoir d'inviter tout Etat qu'elle jugerait bon. ./.

1) La clause, dite de Vienne, la plus fréquemment employée, réserve cette participation aux Etats membres de l'ONU ou des institutions spécialisées, ou encore aux Etats parties au Statut de la Cour internationale de justice. Elle est également utilisée pour déterminer le cercle des Etats pouvant être partie à une convention multilatérale. La Suisse vote en règle générale en faveur de cette clause.



- 2 -

L'exclusion d'un Etat membre d'une organisation ou d'un Etat 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 Etat 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 Etats 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 Etat.

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

Allemagne

Pendant longtemps les pays occidentaux ont considéré que l'Allemagne dans son ensemble constitue un seul Etat et que son gouvernement légal est celui de la République fédérale. De leur côté, une minorité d'Etats estiment que le territoire de l'Allemagne est divisé en deux Etats indépendants, d'une part la République fédérale d'Allemagne et d'autre part la République démocratique allemande (RDA). Depuis quelques années

- 3 -

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 internationales. 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 Allemagnes. La Suisse n'a pas reconnu la RDA. Jusqu'à ce qu'elle ait procédé à cette reconnaissance, les délégations suisses s'abstiendront sans explication de vote sur les demandes d'admission, même en qualité d'observateur, présentées par la RDA.

Vietnam

Il est difficile de déterminer avec exactitude, selon le droit international public, s'il existe au Vietnam, sur un même territoire, deux Etats 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 Hanoi. Les délégations suisses voteront donc en faveur de l'admission de ces deux Etats dans les organisations et conférences internationales. Aucun des deux Vietnam 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

Les deux Etats 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 ./.

- 4 -

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).

Chine

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 Etat 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 Etat 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 1950, 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 particulières.

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. 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 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'apartheid. 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 distancée de l'apartheid et de tout régime politique qui ne respecte pas les droits de l'homme

- 6 -

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 Etats à régime intérieur différent.

Portugal

Le Portugal se heurte à l'hostilité de nombreux Etats 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 Etats

- 7 -

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

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 Etat 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.