

Berne, le 13 décembre 1974

Note au Chef du DépartementDéclaration d'adhésion de l'OLP
aux Conventions de Genève.

Vu. Entrevue des que proposition
à la GORÉ comme selon les avec 17.12
Cf.

1. Par note du 25 octobre 1974, nous vous avons informé de l'intention de l'Organisation de libération de la Palestine (OLP) d'adhérer aux Conventions de Genève de 1949 pour la protection des victimes de la guerre. C'est maintenant chose faite.

Un membre de la Société du Croissant-Rouge palestinien (non reconnue), chargé par l'OLP des relations avec le CICR et les sociétés nationales de la Croix-Rouge, a remis le 11 décembre 1974 à M. Pictet à Berne une déclaration d'adhésion de l'OLP aux quatre Conventions de Genève. Cette déclaration, datée du 2 décembre 1974, n'est assortie d'aucune réserve. D'autre part, contrairement à la déclaration d'adhésion du GRP l'an dernier, elle n'invoque pas les dispositions des Conventions qui donnent effet immédiat aux adhésions.

2. Les Conventions de Genève sont des traités internationaux dont les Parties sont des Etats. Seuls des Etats peuvent y accéder. Les articles 60, 59, 139 et 155 des Conventions disposent que celles-ci sont ouvertes à l'adhésion de toute Puissance au nom de laquelle elles n'ont pas été signées.

S'agissant des déclarations d'adhésion émanant d'entités politiques autres que des Etats, la Suisse, Etat dé-

positaire des Conventions, a notifié dans le passé aux Parties aux Conventions les déclarations provenant d'entités qui étaient constituées en gouvernements, qui exerçaient un contrôle effectif sur un territoire ou des portions de territoire et qui étaient reconnues par un nombre appréciable d'Etats. Ces entités présentaient en d'autres termes une certaine densité étatique (GPRA en 1960, GRP en 1973 et République de Guinée-Bissau en janvier 1974).

En l'occurrence, la déclaration d'adhésion émane de l'OLP, qui est un mouvement de libération nationale. Elle est signée par le président du conseil politique de l'OLP. Celle-ci ne s'est pas (encore) constituée en gouvernement provisoire ou en exil.

Il suit de là que l'OLP ne remplit pas les conditions qui nous permettraient de notifier sa déclaration d'adhésion.

3. Sans doute l'OLP a-t-elle été admise récemment à participer à la discussion sur la question de la Palestine à l'Assemblée générale des Nations Unies. D'autre part l'OLP s'est vu octroyer le statut d'observateur auprès de l'ONU, statut réservé jusqu'ici aux Etats et aux sujets du droit international (Saint-Siège) non membres de l'ONU. Mais ces circonstances ne font pas de l'OLP, juridiquement, un gouvernement (provisoire ou en exil); et le large soutien recueilli par les résolutions de l'Assemblée sur la question de la Palestine et sur l'octroi du statut d'observateur

n'équivalent pas non plus, formellement, à une reconnaissance.

4. Contrairement à certaines conventions (notamment celle instituant l'Union postale universelle), les Conventions de Genève ne prévoient pas de procédure de consultation en ce qui concerne l'adhésion aux Conventions. Les articles 61, 60, 140 et 156 des Conventions de Genève disposent que les adhésions sont notifiées par écrit au Conseil fédéral, qui les communique à toutes les Puissances au nom desquelles les Conventions ont été signées ou l'adhésion notifiée. En d'autres termes, le gouvernement suisse notifie l'adhésion lorsque celle-ci est trouvée en bonne et due forme; si tel n'est pas le cas, il ne la notifie pas. Les Conventions de Genève ne prévoient pas de moyen terme.

Cette pratique est en accord avec la Convention de Vienne sur le droit des traités du 23 mai 1969 que la Suisse n'a pas signée et qui n'est pas encore en vigueur mais qui peut être tenue dans une large mesure comme l'expression du droit coutumier valable aujourd'hui. La première règle qu'elle pose en ce qui concerne le rôle et les fonctions de l'Etat dépositaire est que celui-ci doit agir impartialement dans l'accomplissement de ses fonctions, qui ont un caractère international. Parmi les pouvoirs - très limités d'ailleurs - du dépositaire figure celui d'examiner si une notification ou une communication est conforme aux dispositions du traité auquel elle se rapporte. (Lorsqu'il y a des doutes à ce sujet, le dépositaire porte la question à l'attention de l'Etat en cause).

5. La déclaration d'adhésion de l'OLP aux Conventions de Genève revêt, dans les circonstances actuelles, une signification ^{politique,} très précise et un refus de la notifier pourrait provoquer de la part des pays arabes des réactions négatives à l'égard de notre pays.

Si, pour prévenir des conséquences de ce genre, on envisageait non pas de notifier aux Etats Parties aux Conventions l'adhésion de l'OLP selon la procédure habituelle, mais "seulement" de porter la déclaration d'adhésion de l'OLP à leur attention, en leur laissant le soin de se prononcer, chacun pour ce qui le concerne sur cette déclaration, il faut bien voir que

- a) une telle façon de procéder n'étant pas prévue par les Conventions de Genève, la Suisse pourrait se voir reprocher d'avoir manqué à ses devoirs d'Etat dépositaire;
- b) un précédent serait créé, dont pourraient se réclamer à l'avenir d'autres entités non étatiques. La porte serait ainsi ouverte à l'arbitraire. La récente participation de l'OLP aux débats de l'Assemblée générale sur la question palestinienne et son statut d'observateur auprès de l'ONU ne constituent pas en effet des critères suffisants pour justifier notre manière d'agir et pour nous permettre ensuite de refuser de procéder de la même manière dans des cas analogues;
- c) le fait pour nous de porter la déclaration d'adhésion de l'OLP à l'attention des Etats parties aux Conventions de Genève ne manquerait pas d'entraîner des réserves et des

objections de la part de nombreux Etats, alors que d'autres considéreraient l'OLP comme ayant adhéré valablement aux Conventions. Cette situation et, notamment, l'incertitude qui en résulterait en ce qui concerne la sphère d'application des Conventions seraient préjudiciables à la cause que servent celles-ci.

6. Les Conventions de Genève sont les premiers traités internationaux auxquels l'OLP cherche à devenir partie. Il s'agit donc là d'un "test case". Mais il est frappant de constater que l'OLP n'a pas choisi d'adhérer pour commencer à l'un des nombreux traités gérés par l'ONU où elle vient d'être admise comme "interlocuteur". On peut penser que le Secrétariat de l'ONU, en dépit des succès remportés par l'OLP, se serait conformé à sa pratique de dépositaire et n'aurait pas notifié la déclaration d'adhésion de l'OLP.

Nous nous tenons à votre disposition pour participer à l'échange de vues que vous pourriez juger utile d'avoir sur cette question avec les autres services intéressés du Département.

Direction du droit international
public

e.r.


(Monnier)

Copie est adressée à :

- Ambassadeur Thalmann
- Ambassadeur Keller
- Ambassadeur Diez /M. Dumont
- Ambassadeur Gelzer
- M. Pictet
- M. Bühler