

EIDGENOESSISCHES POLITISCHES
DEPARTEMENT

3003 Bern, den 1. September 1975

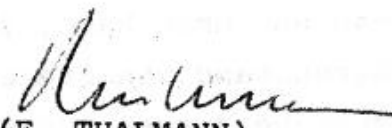
i.A.15.41.23.19.
i.A.15.41.0.(1).4. - AE/kl

Herrn Bundespräsident Pierre Graber, z.K.
Herrn Botschafter René Keller
Herrn Botschafter Raymond Probst
Herrn Botschafter Marcel Heimo
Herrn Botschafter Antonino Janner
Herrn Botschafter Emanuel Diez
Herrn Botschafter Charles Müller
Herrn Botschafter Jürg Iselin
Herrn Botschafter François de Ziegler
Herrn Vizedirektor Arthur Bill
Herrn Minister Maurice Jaccard
Herrn Jean Zwahlen
Herrn Ernst Andres
Herrn Herbert von Arx
Herrn René Henri Pasche
Herrn Pierre-Yves Simonin, z.K.

Im Hinblick auf die vertrauliche Presse-Orientierung vom Freitag, den 12. September 1975, 19.00 h, im Restaurant Linde in Stettlen, zu welcher Bundespräsident Pierre Graber die akkreditierten Bundeshausjournalisten eingeladen hat, wäre ich Ihnen dankbar, wenn Sie mir bis zum 10. September 1975 dem Verwendungszweck entsprechend kondensierte Arbeitspapiere zu nachfolgenden Themen in je 4 Exemplaren zustellen würden.

Bei den ersten 6 Themen handelt es sich um die uns von der Vereinigung der Bundeshausjournalisten zur Kenntnis gebrachten Hauptfragen, welche die Mitglieder der Vereinigung vom Bundespräsidenten Graber gerne ausführlich beantwortet hätten (jedes Thema ca. 5 Minuten). Bei den andern Themen handelt es sich um solche, von denen man annehmen kann, dass sie im Verlaufe der zweiten halben Stunde Gegenstand von Fragen bilden könnten. Diese Papiere könnten dementsprechend auch kürzer gehalten werden.

- | | |
|--|---|
| 1) Welche Rolle spielt die schweizerische Diplomatie bei der gegenwärtigen aussenhandelspolitischen "Offensive" unseres Landes vor allem gegenüber den Ostblockstaaten? | <u>Botschafter Probst</u> |
| 2) Wie ist das Verhältnis des EPD zur Handelsabteilung im EVD, und zwar allgemein (status quo), im Lichte der Vorschläge zur Reorganisation der Bundesverwaltung und im Lichte auch des "Florian"-Berichtes) | <u>Botschafter Janner</u>
(unter anderem Aufzählung der Vor- und Nachteile einer allfälliger Wiedereingliederung der Handelsabteilung ins EPD) |
| 3) Wie ist das gegenwärtige Verhältnis der Schweiz zur DDR zu beurteilen? Wie sieht die Zukunft aus? | <u>Botschafter Müller, Diez und Probst</u> |
| 4) Welches ist der gegenwärtige Stand der Fragen eines ev. Beitrittes der Schweiz zur UNO? | <u>Botschafter Keller</u> |
| 5) Wie beurteilt das EPD den Wunsch der Elfenbeinküste nach einer "militärischen Entwicklungshilfe" vor allem unter neutralitätspolitischen Aspekten? | <u>Botschafter Iselin</u> |
| 6) Ist der schweizerische Modus der Anerkennung von Ländern (Völker, nicht Regierungen) heute noch richtig (Kambodscha)? | <u>Botschafter Diez und Iselin</u> |
| 7) KSZE | <u>Botschafter de Ziegler und Müller</u>
<u>Herr von Arx</u> |
| 8) Atomsperrvertrag | <u>Botschafter Janner</u> |
| 9) "Florian"-Bericht | <u>Botschafter Heimo</u> |
| 10) Entwicklungshilfe | <u>Vizedirektor Bill</u> |
| 11) Humanitäre Hilfe der Schweiz - Katastrophenkorps | <u>Herr Pasche</u> |
| 12) Staatsvertragsreferendum | <u>Botschafter Iselin</u> |
| 13) Kriegsmaterial-Ausfuhr | <u>Botschafter de Ziegler</u> |
| 14) Lage in Portugal | <u>Botschafter de Ziegler</u> |
| 15) Lage in Afrika | <u>Herr Zwahlen</u> |
| 16) Serpent-Dialogue | <u>Botschafter Müller</u> |
| 17) Besuch in Wien - Salzburg | <u>Minister Jaccard</u> |
| 18) Präsenz der Schweiz im Ausland | <u>Herr Andres</u> |
| 19) Informationspolitik EPD / Bundesrat | |


(E. THALMANN)

Berne, le 10 septembre 1975

①

Note à l'attention de Monsieur l'Ambassadeur E. Thalmann

Vous trouverez en annexe le projet de réponse préparé à votre demande pour le Président de la Confédération au sujet de la question no 1 de la conférence de presse du 12 septembre.

Si le texte devait paraître trop long, il sera possible, sans que le sens n'en souffre, de laisser de côté les passages placés entre crochets.

Conformément à votre désir, le soussigné sera présent lors de cette rencontre avec les journalistes.



Annexe (en 5 exemplaires)

✓

Question no 1

Quel est le rôle de la diplomatie suisse dans l'"offensive" de politique commerciale lancée par notre pays notamment à l'égard des pays de l'Est ("Ostblockstaaten") ?

Réponse

Permettez-moi de commencer par quelques remarques générales.¹⁰ L'offensive dont il est question n'a rien de très nouveau. En effet, depuis 1971 déjà, la Suisse s'efforce d'élargir ses relations économiques avec les pays de l'Est.

²⁷ Toutefois, contrairement à l'approche multilatérale de mise en Europe de l'Ouest, les relations avec les pays à commerce d'Etat de l'Est européen s'établissent sur une base bilatérale. Ainsi avons-nous conclu ces dernières années avec la presque totalité de ces pays de nouveaux accords économiques adaptés aux réalités de notre époque. / Les négociations ont été menées à bien avec la Tchécoslovaquie en 1971, puis avec la Bulgarie et la Roumanie en 1972, la Pologne en 1973, suivie de l'Albanie en 1974 et, en juin de cette année, avec la République démocratique allemande. C'est d'ailleurs au cours de la session qui débutera la semaine prochaine que ce dernier accord sera soumis à l'approbation des Chambres fédérales dans le cadre du cinquième rapport de politique économique extérieure du Conseil fédéral. En dehors du continent européen, je mentionnerai qu'un accord du même genre a également été réalisé avec la République populaire de Chine, peu après l'exposition industrielle suisse à Pékin (SITEX 74) qui a eu lieu en août 1974⁷.

Ce qui caractérise entre autres ces accords, c'est la création de commissions mixtes gouvernementales qui, en principe, se réunissent une fois l'an. Dans la mesure du possible, la Suisse s'efforce de faire coïncider ces séances avec des rencontres entre délégations représentatives des milieux économiques influents des deux côtés.

Dans ce contexte, un rôle particulier échoit à la Commission suisse-soviétique pour la coopération scientifico-technique, industrielle et économique, instituée en 1973. Ici les protagonistes de l'économie de l'un et de l'autre pays se retrouvent directement sous l'égide gouvernementale. La solution retenue dans ce cas s'est avérée judicieuse et a permis de stimuler sensiblement les échanges avec l'Union soviétique.

Etant donné la difficulté sinon l'impossibilité pour le commerçant étranger d'entrer en contact avec l'utilisateur final dans les pays à commerce d'Etat, la participation aux foires et l'organisation d'expositions revêtent une importance de premier ordre. Je rappellerai à ce propos l'exposition suisse des machines-outils tenue à Moscou au printemps 1973 ainsi que l'exposition industrielle suisse à Pékin de l'année passée. Le Conseil fédéral délégua un de ses membres à chacune de ces manifestations afin de leur conférer un caractère plus officiel et un rayonnement plus intense.

Il est évident qu'à cet égard la diplomatie suisse a dû faire preuve d'une grande activité. Les représentations diplomatiques suisses ont été et continuent d'être fortement mises à contribution dans la réalisation de ces projets. En effet, il incombe à nos missions à l'étranger d'explorer le terrain, de nouer les contacts nécessaires, de préparer les négociations, d'y participer, puis de les poursuivre pendant les phases intermédiaires, d'organiser les visites de délégations économiques, d'accorder l'assistance indispensable lors de la mise en oeuvre d'expositions, et j'en passe. Elles accomplissent donc une tâche extrêmement astreignante, dont l'ampleur ne peut que difficilement être mesurée par le non-initié.

Les efforts déployés jusqu'à présent méritaient d'être entrepris. Au moment où l'économie est éprouvée par la récession, nous disposons d'instruments bilatéraux précieux qui viennent à point nommé.

Alors que nos exportations totales au cours du premier semestre de 1975 ont diminué d'environ 7 %, celles à destination de l'Europe de l'Est ont, fait significatif, augmenté une nouvelle fois de presque 13 %. Pour les six premiers mois de cette année, les échanges avec l'Est se soldent, comparé à la même période de l'an dernier, par un excédent en notre faveur d'un montant de plus de 800 millions de francs. Dans les circonstances actuelles, ce résultat est particulièrement bienvenu.7

*

L'expérience acquise dans le cadre de nos échanges avec l'Est peut nous être utile ailleurs. Je songe à la nécessaire réorientation de nos relations commerciales avec les pays pétroliers, notamment ceux du Moyen-Orient, qui font l'objet de tant de sollicitations de la part de pays industrialisés. La récession touchant également nos marchés extérieurs traditionnels, notre industrie d'exportation est contrainte de se tailler une place sur ces marchés relativement nouveaux, qui disposent d'un potentiel d'importation et d'investissement encore largement intact. A l'instar des pays à commerce d'Etat, l'économie d'un grand nombre de pays de l'OPEC est dirigée selon le modèle centralisateur, même si ceux-ci se réclament de l'économie libérale. Dès lors, les procédés qui ont fait leurs preuves à l'Est pourront, dans une certaine mesure, également nous rendre service au Moyen-Orient.

Nous ne sommes pas restés inactifs dans cette nouvelle phase des relations commerciales internationales. Le signal de départ fut donné à la mi-avril par la visite que le Directeur de la Division du commerce et le Président du Directoire de la Banque nationale ont effectuée en Arabie Séoudite. Des missions analogues sont en préparation et l'on envisage la création de commissions mixtes avec certains pays de l'OPEC. De plus, la Division du commerce (en collaboration avec le Vorort) et l'Office suisse d'expansion commerciale ont redoublé d'efforts pour aider notre industrie d'exportation à prendre solidement pied sur ces marchés financièrement puissants. Il va de soi que nos représentations diplomatiques et consulaires sont intimement mêlées à ces activités.

revisés
J'en arrive ainsi à la question initiale, à savoir que peuvent et doivent entreprendre nos missions à l'étranger pour appuyer l'économie suisse dans la lutte pour la sauvegarde de ses positions. Bien entendu, il incombe en premier lieu à l'industrie de conquérir de nouveaux marchés. Il n'empêche que nos ambassades et consulats sont appelés à assumer un rôle toujours plus considérable dans ce domaine. Vous savez certainement que la conférence annuelle des ambassadeurs, qui vient de clore ses débats, a consacré l'essentiel de ses travaux à ce sujet et a procédé à des échanges de vues avec les principaux milieux de l'économie et des secteurs d'exportation de notre pays. Il serait trop long d'exposer ici tous les aspects du cahier des charges qui en résulte pour nos missions à l'étranger. Il s'agissait avant tout de fixer des priorités, qui peuvent être résumées de façon suivante :

- fournir des informations essentielles sur les événements, les conditions et les perspectives économiques dans le pays de résidence;
- indiquer à nos milieux économiques les possibilités d'affaires, de préférence avant la publication des soumissions officielles; envoyer davantage de renseignements directement aux branches intéressées en Suisse, cela en étroite collaboration avec l'Office suisse d'expansion commerciale, qui intensifie également ses opérations;
- observer avec soin les activités des concurrents étrangers;
- guider et appuyer sur place les entreprises suisses, compte tenu notamment des conditions spécifiques du pays concerné, en facilitant leurs contacts, en leur prodiguant les conseils les plus divers et en les rendant attentives aux risques existants;
- enfin, assister les collaborateurs des maisons suisses qui travaillent parfois dans des conditions difficiles à l'étranger.

L'expérience montrera si cet ensemble d'efforts sera suffisant. Il s'agira, tout en demeurant réalistes, de procurer à notre économie d'exportation les moyens de se battre à armes égales. Ces questions devront faire l'objet d'un examen continu et leur solution ne sera certes pas facilitée par la limitation de personnel. Le surcroît d'efforts indispensable pour assurer nos débouchés dans le monde impose à nos ambassades une charge supplémentaire considérable. Notre diplomatie fera de son mieux pour être à la hauteur de cette tâche.

② Verhältnis des EPD zur Handelsabteilung

- "... wor - allgemein (status quo)
- Status des prop. d. organis. Admin. fed. rapport à Florian (= occupé)

a) Palatus bonne - Coop. jeune bien

Rappel: DPF rep. d. Dir. éco. perm. - Bureau intégré à chancel

CIAD - serv. éco. fin DPF → rel. av. Dir. Cour.

DPF met dipl. à dispo. Dir. Cour. ...

b) Projet loi organis. admin. fed.: position ouverte ...
... laisse au CF compétence trancher ...

Cour. experts: Dir. Cour. peut à am. bien être rattaché à DEP ou DPF
Etant sous charge Chef DEP → D. P. F.

Avantage syst. actuel: polit. intégrant effrac. aff. éco. int. & ext.

" → DPF: import. crois. probl. polit. exhorcisme
primanti pol > com
memb. ~~add~~ au develop.

Par d'autre point de vue Dir. Cour. Chef DEP

Question Cour. entendue } esprit collégial } futur...
 } > prés. pers. }
à 6 ans...

Facteurs polit. Imag. hypo (= réalité) à voir DEP

Niveau minimum de Dir. Cour. → DPF

(proutant sur main + J. K. S.)

- Les uns veulent mieux comprendre
le d'autre intérêt éco. sup. Au pays (intégrer)

JR/k1

3003 Berne, le 10 septembre 1975

En vue de l'orientation qui sera donnée à la
presse le 12 septembre 1975

2

ad chiffre 2: Les relations entre le DPF et la Division du Commerce, en général (statu quo), à la lumière des propositions tendant à une réorganisation de l'administration fédérale, et sous l'angle du rapport "Florian"

a. Statu quo: Les relations sont bonnes. La coopération entre le DPF et la Division du commerce joue de telle façon qu'il ne semble pas y avoir de raison de modifier l'actuel régime de subordination. L'argument principal qui plaide en faveur d'une modification est et demeure l'éventuelle surcharge de travail résultant de ce régime pour le chef du DEP, mais on n'améliorerait pas l'efficacité des services et on ne simplifierait pas leurs tâches en intégrant la Division du commerce au DPF. Le DPF dispose depuis toujours d'un siège et d'une voix au sein de la Délégation économique permanente. Le Bureau de l'intégration est à cheval sur les deux Départements. Le Service économique et financier du DPF entretient les contacts nécessaires avec la Division du commerce. Quant à la coordination en matière d'aide au développement et d'aide financière, c'est le Comité interdépartemental pour l'aide au développement, présidé par l'Ambassadeur Heimo, qui y pourvoit.

Par ailleurs, le DPF met depuis toujours et continue à mettre les diplomates- et pas les moins bons - à la disposition de la Division du commerce.

b. Le projet de nouvelle loi sur l'organisation de l'administration fédérale laisse ouverte la question de l'attribution de la Division du commerce à un département. L'art. 62 mentionne l'Office fédéral des affaires économiques extérieures sous la lettre C services, chiffre 6, et l'art. 64 alinéa 1 attribue au Conseil fédéral la compétence de répartir les divers services entre les départements. Le problème de l'attribution de la

Division du commerce, a été évoqué, avec énumération des avantages et des inconvénients, sous chiffre 227.601, du message présenté à l'appui du projet de loi (voir le texte en annexe, les journalistes étant supposés le connaître). Le Conseil fédéral a laissé ouverte la question d'une éventuelle subordination de la Division du commerce au DPF. On verra d'ailleurs bien, lors du débat parlementaire, si les conseils suivent le Conseil fédéral, c'est à dire s'ils lui laissent la compétence d'attribution prévue à l'art. 64 al. 1, ou bien s'ils entendent fixer eux-mêmes dans la loi fédérale le régime de subordination des divers services.

- c) Etant donné les travaux en cours au sein de la Commission Huber, et puisque la décision de principe (décision politique) n'a pas encore été prise par les autorités compétentes, la question de l'attribution de la Division du commerce à un département n'a, pour des raisons faciles à comprendre, pas été approfondie dans le cadre de "Florian".

Extrait du Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur l'organisation de l'administration fédérale (du 12 février 1975) [page 63]

227.601 Division du commerce (Office des affaires économiques extérieures)

La question de l'attribution de la Division du commerce à un département prend une place importante dans le rapport des experts. Finalement, la commission en est arrivée à la conclusion qu'eu égard à son activité, la Division du commerce peut tout aussi bien être rattachée au Département de l'économie publique qu'au Département politique. Toutefois, elle estime que la nécessité de décharger le Département de l'économie publique impose le transfert de la Division du commerce au Département politique.

Force est de reconnaître que les tâches incombant au Département de l'économie publique imposent à son chef une charge extrêmement lourde. Cette constatation s'applique surtout à la politique conjoncturelle, domaine où les difficultés ne cessent de s'accroître fortement, mais aussi à la politique agricole et, actuellement au marché de l'emploi, à la construction de logements et aux questions touchant la main-d'oeuvre étrangère. Comparativement à ces domaines, les affaires économiques extérieures n'imposent pas au chef du département une charge excessive. A ces tâches viennent encore s'ajouter celles - beaucoup moins lourdes - auxquelles il faut faire face dans les domaines de l'Office vétérinaire et de la défense économique. En conférant, comme le prévoit le projet, le titre de secrétaire d'Etat au directeur de la Division du commerce (art. 67, 2e al.P.), il sera possible de décharger dans une certaine mesure le chef du département.

Il est incontestable que le régime actuel de subordination a donné de bons résultats. Il deviendra toujours plus nécessaire de suivre une politique intégrant efficacement les affaires économiques extérieures et intérieures; cet objectif peut être d'autant plus facilement atteint que ces deux domaines de

l'économie sont réunis au sein du même département. Dans ces conditions, les conflits d'intérêts entre l'économie intérieure, l'agriculture notamment, et le commerce extérieur peuvent mieux être aplanis sur le plan du département et des solutions équilibrées préparées à ce niveau. Cela permettra d'éviter que des tendances opposées ne cessent de se manifester au sein du Conseil fédéral.

D'autre part, nous ne perdons nullement de vue les avantages que procurerait l'attribution de l'Office des affaires économiques extérieures au Département des affaires étrangères. Un tel transfert de la Division du commerce tiendrait compte de l'importance croissante de la politique étrangère et de sa primauté sur le commerce extérieur, ainsi que du rôle toujours plus grand des relations multilatérales dans les négociations économiques avec l'étranger. En outre, il faciliterait la coordination des tâches sur le plan de l'aide au développement.

Ainsi que nous l'avons exposé dans notre aperçu historique (cf. ch. 211.31 et 212.1), la question de l'allégement des tâches incombant au Département de l'économie publique a joué et joue encore un rôle de premier plan dans les efforts entrepris en vue de réformer l'administration. Sans un tel allégement, la réforme visée ne permettrait d'atteindre que partiellement les objectifs qu'on s'est fixés. Un transfert de la Division du commerce contribuerait pour une bonne part à obtenir les résultats recherchés. Il n'existe pas d'autres possibilités importantes de décharger ce département.

Conférence de presse confidentielle
12 septembre 1975

3

Question 3 : Comment peut-on apprécier les relations présentes entre la Suisse et la RDA ?
Comment se présente l'avenir ?

1. CF a décidé le 12 décembre 1972 d'établir relations diplomatiques avec la RDA. A ce moment, où la République fédérale d'Allemagne s'appêtait elle-même à signer l'Accord fondamental (Grundlagenvertrag du 21.12.1972), il était évident que tous les Etats de l'Europe occidentale et de l'Amérique du Nord s'appêtaiement à normaliser leurs relations avec la RDA.

Cette analyse s'est effectivement vérifiée par la suite.

2. La question de condition préalable[?] à exiger a été à ce moment discutée, et pas seulement en Suisse. Pour notre part, sachant que les négociations pour l'indemnisation des biens sis en RDA nécessiteraient des délais assez longs (aussi du fait des études de détail à effectuer du côté suisse tout au long de la procédure), avons demandé et obtenu une déclaration de principe sur disposition partie allemande à discuter et négocier ces questions.

Ajoutons à ce propos qu'aucun pays ne semble avoir obtenu plus que nous avec une tactique fondée sur les conditions préalables. Le Canada, par exemple, n'a pas réussi à régler problèmes de manière préalable, bien qu'il ne se soit décidé que le 1er août dernier, après trois ans de pourparlers, à l'établissement de relations diplomatiques.

3. Nos relations avec la RDA, dans beaucoup de secteurs, partaient de l'absence complète de contacts et devaient se construire à partir du degré zéro. De plus, nos relations avec les pays de

démocratie populaire se ressentent, d'une manière générale, de l'absence de conceptions communes en matière de droit et de philosophie politique. Dans le cas de la RDA, l'isolement prolongé par rapport aux pays occidentaux a eu, de plus, pour conséquence une attitude particulièrement ^{peu} ~~in~~conciliente, renforcée encore en ce qui concerne les relations humaines par sa situation géographique, linguistique et nationale.

4. Nous n'avons jamais caché à ce partenaire qu'à notre sens des relations internationales normales et satisfaisantes supposent la possibilité d'échanges réciproques humains et d'idées; nous avons souligné dans notre déclaration à la phase finale de la CSCE que la solution de ce type de problèmes serait le véritable test d'une interprétation positive des résultats de la Conférence.

Nous avons agi dans ce sens vis-à-vis de la RDA, sur les plans bilatéral et multilatéral - et jusqu'à des contacts au sommet. Lors de ma rencontre avec M. Honecker, Premier secrétaire du Comité central de la SED, en marge de la CSCE, je lui ai notamment remis la liste de tous les cas d'ordre humanitaire qui nous sont connus. Il s'agit de demandes de sortie de la RDA, intéressant des ressortissants suisses, des double-nationaux et des ressortissants allemands, aux fins de réunions de familles, de visites ou de mariages. Honecker a répondu qu'il s'agissait d'un problème bien connu, existant vis-à-vis de bien d'autres pays aussi, et m'a assuré que les cas mentionnés seraient tous examinés. Il reste à en attendre le résultat.

5. Nos relations commerciales avec la RDA ne sont pas négligeables. L'échange a atteint un volume de 260 millions de francs en 1974, avec une relation de 2:1 en faveur de la Suisse. Au premier semestre de 1975, nouvel accroissement des exportations suisses,

avec une relation de 3:1. Mais ce marché d'un pays engagé dans un processus d'investissements actifs est susceptible d'être élargi. Dans la conjoncture actuelle, une perspective pareille ne saurait nous laisser indifférents. Un accord sur le commerce et les relations économiques, semblable à ceux qui sont en vigueur avec les autres pays à commerce d'Etat, a été signé en juin dernier et est soumis aux Chambres fédérales pour la session de septembre. Il est évident qu'un tel accord intéresse les deux parties et que les deux partenaires doivent y trouver leur intérêt; le Conseil fédéral a cependant proposé de surseoir à la mise en vigueur de cet accord jusqu'après le prochain round de négociations sur les biens suisses, en octobre prochain.

6. Les négociations sur l'indemnisation des biens et intérêts suisses se sont déroulées jusqu'à maintenant d'une manière tout à fait normale, la RDA s'étant montrée prête à discuter des diverses questions relatives à des biens placés sous son administration. Nous sommes engagés dans une phase d'inventaire de la matière à traiter et des moyens de preuve à apporter. N'oublions pas qu'il s'agit de milliers de cas particuliers, l'examen des dossiers individuels plaçant une lourde charge sur notre administration.

Etant donné que beaucoup de questions de principe restent posées, il est impossible de se prononcer dès maintenant sur les résultats à attendre.

7. Depuis bientôt trois ans que les relations diplomatiques ont été établies, des contacts bilatéraux se sont lentement développés dans certains domaines techniques, tels que la santé publique ou les relations postales. Il s'agit en général d'une

poursuite de contacts engagés au plan multilatéral. Dans ce genre de rapports, aucune difficulté n'est à signaler.

8. En résumé, on peut constater que les difficultés apparaissant dans nos relations avec la RDA - mis à part, évidemment, les quelques cas d'espionnage découverts ces dernières années, qui se sont traduits par des procédures judiciaires en bonne et due forme - proviennent de deux secteurs : d'une part, du domaine des relations humaines, où nous nous efforçons sans relâche d'obtenir règlement des cas qui intéressent la Suisse; d'autre part, de celui des biens suisses où il convient de poursuivre la négociation au niveau bilatéral jusqu'à un règlement final.

9. Quant à la deuxième partie de la question, concernant les perspectives d'avenir, quelques prévisions et hypothèses de travail figurent dans les différentes sections de cet exposé. Aller plus loin dans la conjecture serait le fait d'un liseur de cartes plutôt que d'un diplomate.

Bilateraler Handelsverkehr Schweiz - DDR
(in Mio Franken)

S. 9.75

	Einfuhr	Ausfuhr
1971	57,7	107,4
1972	58,4	108,2
1973	62,3	177,1
1974	79,5	177,6
1975 Januar - Juni	30,0	85,3
Zum Vergleich:		
1974 Januar - Juni	35,4	79,1

Die "Schere" hat sich somit weiterhin zuungunsten der DDR geöffnet

Unter den schweizerischen Ausfuhren in die DDR sind für die Jahre 1973-74 erwähnenswert:

	1973	1974
- Maschinen, Apparate	93,2	68,8
- Erzeugnisse der chem. Industrie	43,9	62,4
- Spinnstoffe (u.a. synthetische Garne)	6,9	16,7
- optische, photographische, medizinische Instrumente; Uhren	5,4	8,5

Mit Ausnahme der Posten Chemie, Maschinen und - bedingt - Spinnstoffe, ist keine konstante Linie festzustellen (je nachdem was die DDR gerade benötigt; Devisenmangel).

Hauptposten der schweizerischen Einfuhren aus der DDR sind:

	1973	1974
- chem. Industrie	7,7	12
- unedle Metalle + Waren	6,2	13,5
- opt. + photograph. Apparate	4,1	6,3
- versch. Waren (Möbel, Spielzeuge etc.)	12,5	13,4

o.- KR/bi

Le 10 septembre 1975

Orientation confidentielle de la presse,
vendredi 12 septembre 1975, à 19 heures

4

Question 4:

Quel est l'état présent
de l'éventuelle adhésion de la Suisse à l'ONU

Le rapport du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale, du 17 novembre 1971, sur les relations de la Suisse avec l'ONU annonçait, à son dernier alinéa, la mise sur pied d'une Commission qui permettrait à toutes les tendances et à tous les courants de l'opinion publique de s'exprimer sur l'avenir de nos relations avec l'ONU. Les conclusions devaient faciliter la tâche du Conseil fédéral lorsqu'il serait amené à faire de nouveau rapport aux Chambres.

Le Conseil fédéral, saisi du rapport dans sa séance du 3 septembre par le Bureau de la Commission consultative, s'est montré soucieux, après réception d'un mémorandum émanant de quelques membres qui demandaient que le rapport soit complété, d'obtenir un document qui intégrerait toutes les vues des Commissaires. Ainsi l'espoir serait permis que les éléments d'appréciation qu'aurait négligés le rapport y soient inclus et que, de la sorte, tous les membres puissent accepter le renvoi du rapport au Conseil fédéral. Dans ces conditions, la Commission n'a pas pu être relevée de son mandat dont elle devra poursuivre l'exécution.

Il appartiendra au Bureau et à la Commission de déterminer sous quelle forme et de quelle manière elle entendra donner suite à la demande du Conseil fédéral

*

*

*

- 2 -

En dehors de cette importante question, les relations avec l'ONU et les institutions spécialisées sont bonnes. Par ailleurs, l'ONU reflète les divisions du monde, les tournants que prennent les relations Nord - Sud. La menace que font peser les manoeuvres contre Israël sur le principe de l'universalité (sans parler de l'Afrique du Sud) occasionne dans l'opinion suisse un malaise que nous ressentons lorsque nous devons prendre des décisions lors de votes "politisés".

Question 6 (traduction) :

Le mode suisse de reconnaissance des pays (des peuples et non des gouvernements) est-il encore justifié aujourd'hui (Cambodge) ?

—

Selon une pratique constante la Suisse reconnaît les Etats; elle ne reconnaît pas les gouvernements. Avant d'examiner la nature et la raison de cette distinction, une précision s'impose concernant la terminologie : ce ne sont pas les pays ni les peuples (comme l'énonce la question 6) que la Suisse reconnaît, mais bien les Etats. Car la reconnaissance est une institution du droit des gens, dont les sujets sont les Etats; les mots "pays" et "peuples" se réfèrent à des notions politiques et géographiques.

Y

La reconnaissance d'Etats intervient lorsqu'un nouvel Etat se forme. C'est l'acte par lequel les Etats constatent l'existence de cette entité politique en tant qu'Etat. Elle équivaut à l'admission de l'Etat nouveau dans la communauté internationale. Reconnaître un Etat, c'est déclarer qu'il sera traité désormais comme un sujet du droit des gens, doté de droits et soumis à des obligations. La reconnaissance a encore une autre conséquence : elle contient l'offre adressée par l'Etat qui "reconnaît" à l'Etat "reconnu" de nouer des relations directes sur le plan diplomatique comme dans tout autre domaine.

2

Le problème de la reconnaissance de gouvernements se pose lorsqu'un nouveau gouvernement est constitué dans un Etat en dehors des règles et des procédures constitutionnelles

normalement applicables, c'est-à-dire par la force. Quelle que soit la dénomination de l'opération (révolution, insurrection, coup d'Etat, etc.), le gouvernement qui s'est ainsi établi attache généralement du prix à être reconnu, car cette reconnaissance, qu'il sollicite lui-même le plus souvent des autres Etats, constitue à ses yeux la sanction de sa légitimité.

30/ Or la reconnaissance d'un Etat implique nécessairement celle du gouvernement qui y exerce en fait l'autorité. Le gouvernement est, en effet, le seul organe compétent pour agir internationalement au nom de l'Etat. Une fois donnée, la reconnaissance de l'Etat reste acquise, malgré les changements gouvernementaux et la manière dont ils se produisent. Les révolutions, comme les mutations gouvernementales intervenant dans le respect de la légalité, sont des phénomènes internes, qui n'intéressent le droit des gens que s'ils conduisent à la violation d'obligations internationales. Un changement de gouvernement ne met pas en cause la continuité de l'Etat.

40/ Si les effets de la reconnaissance d'Etats sont, ainsi que je l'ai exposé plus haut, d'ordre juridique, la reconnaissance elle-même et, notamment, le moment où elle est donnée, répondent souvent à des considérations politiques. En revanche la reconnaissance de gouvernements est toujours un acte politique. C'est pourquoi la Suisse, dont la politique étrangère est fondée sur le respect des règles du droit international, a pour ligne de conduite de ne reconnaître que les Etats et de considérer les changements de gouvernements comme des événements internes (sur lesquels il ne lui appartient pas de se prononcer officiellement).

Certes, dans le passé, lors de changements de gouvernements accompagnés de profondes réformes structurelles marquant

une rupture avec le passé ou dans des circonstances politiques
 extraordinaires, il est arrivé que la Suisse ait déclaré re-
 connaître le nouveau régime à la demande de ce dernier. (Par
 exemple : reconnaissance du Gouvernement provisoire de la Ré-
 publique française en 1944 et du Gouvernement de la République
 Populaire de Chine en 1950). Une situation "analogue" a surgi ré-
 cemment dans la péninsule indochinoise à la suite des événements
 que l'on sait. Alors que le Cambodge, replié sur lui-même après
 la victoire des Khmers rouges, ne s'est pas encore ouvert au
 monde extérieur, le Gouvernement Révolutionnaire Provisoire de
la République du Sud-Viêt-Nam, en application de sa politique
 tendant à faire table rase du passé, a sollicité sa reconnais-
 sance. La Suisse a fait un pas dans le sens souhaité par le GRP
 sans renoncer cependant à sa position de principe en matière de
 reconnaissance. En effet, le communiqué publié le 25 juin 1975
 à l'issue des entretiens qui ont eu lieu à Paris entre l'ambas-
 sadeur de Suisse en France et un représentant du GRP ne fait
 état que du souci des gouvernements intéressés de développer les
 relations entre les deux pays et de leur intention d'échanger
 des représentants diplomatiques au niveau d'ambassadeurs, les
 relations diplomatiques existant déjà entre les deux Etats.

La Suisse n'a ainsi pas de raisons de se départir
 de son attitude de principe, ni par conséquent l'intention de
 modifier sa pratique dans ce domaine.

x y a fait un
 jour ? B.A. ?
 le SRP ?

COCE

autres tsm alternat : jeune force iye.

- risques tentant jeun de -

cosb I) - inviolabl. frontières se force...

≠ intangibilité → flexibilité

collectif

- non neutralité vs. com instr. specif. secur. - corp. E

- cosb. III



Pacte Varsovie 1966 (Bucarest) - 1969 (Budapest) → des conf. parvenez

= 1) établiss. syst. de cu. collectin e E

2) inst. d'organ permanent de securité

3) devel. eco. primar avec tech + tech + tech. de pays
ls + arnis
jeu rest. t. d. ?

Pide se vigneux ≠ renégre.

refr. d'modalités...
vitas

ulat. eco : accord btat. permettre aller + loiz...

≠ concern occid.

Sécurité = cf. tsm de force en E et monde
sibloxy RBFR

8

Presse-Orientierung vom Freitag, den 12. September 1975ATOMSPERRVERTRAG

1. Botschaft betreffend Ratifikation NPT am 30. Oktober 1974 publiziert. Ständerätliche Kommission für Auswärtiges wünschte ergänzende Angaben im energiewirtschaftlichen Bereich (Sitzung vom 11. November 1974). Bericht wird demnächst unterbreitet werden können.
2. Schweiz ist für friedliche Nutzung der Kernenergie - übrigens wichtig für unsere Energieversorgung (Diversifizierung) - vom Ausland abhängig. Daher sollte das mit Einfuhr nuklearer Materialien und Ausrüstungen verbundene Kontrollproblem möglichst bald generell (gegenüber allen Lieferanten) gelöst werden.
3. Dafür bestehen zwei Alternativen: Kontrolle ausserhalb des Sperrvertrags oder Ratifizierung des Sperrvertrags mit Sperrvertragskontrolle.
4. Abwägung beider Möglichkeiten hat ergeben, dass Kontrolle im Rahmen des Sperrvertrags die weniger belastende und daher für uns zweckmässige Lösung darstellt.
5. Ausserdem haben sich auf der im Mai 1975 in Genf durchgeführten Konferenz zur Ueberprüfung des Sperrvertrags Tendenzen der Vertragsparteien zu einer restriktiveren (diskriminierenderen) Haltung gegenüber den Aussenseitern abgezeichnet. Es ist daher nicht auszuschliessen, dass die Position der nicht dem Sperrvertrag angehörenden Staaten in Zukunft schwieriger sein wird.
6. Die bereits in der Botschaft zum NPT vertretene Ansicht, dass die Ratifikation des Sperrvertrags aussenpolitisch vorteilhaft und militärisch mit keinen untragbaren Nachteilen verbunden wäre, behält nach wie vor ihre Gültigkeit.
7. Daher befürwortet das EPD weiterhin die baldige Ratifikation des Sperrvertrags.

t.242.0(4)-HL/sca

3003 Bern, den 9. September 1975

Notiz an Herrn Bundespräsident GRABER

(10)

Presse-Orientierung vom 12.9.1975
 Thema: Entwicklungszusammenarbeit

Fragen der Journalisten sind zu den folgenden Punkten zu erwarten:

1. Referendum gegen den Kredit an die IDA.
2. Gesetz über Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe.
3. Nord-Süd-Dialog; 7. Sondersession der UNO.

1. Referendum gegen den Kredit an die IDA

Die Republikanische Bewegung wirbt auf Flugblättern und in der Presse mit völlig unwahren Angaben für das Referendum:

- 1.1. "Seit Jahren treibt der Bund ohne verfassungsmässige Grundlage grosszügige Entwicklungshilfe".
- 1.2. "900 Millionen Franken, d.h. 1% vom schweizerischen Brutto-sozialprodukt, hat der Bundesrat 1970 der UNO versprochen".

(Abgesehen davon, dass von keinem Versprechen, und schon gar nicht von einem solchen an die UNO, die Rede sein konnte, betrug die schweizerische öffentliche Entwicklungshilfe und humanitäre Hilfe (in Millionen Franken):

	<u>total</u>	<u>davon multilateral</u>
1970	130,5	50,8
1974	200,1	50)

- 1.3. "1973 haben die eidgenössischen Räte einem Bundesgesetz für Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe zugestimmt".

Es wäre gut, wenn diese groben Unwahrheiten gegenüber der Presse einmal mehr richtiggestellt werden könnten.

2. Gesetz über Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe

Hier dürften sich allfällige Fragen auf die neusten Vorschläge der nationalrätlichen Kommission beziehen. Vgl. dazu die beiliegende "Notiz an die Herren Bundesräte" vom 21.8.75.

3. Nord-Süd-Dialog; 7. Sondersession der UNO

Trotz vielen Zeichen einer heftigen Konfrontation zwischen Industriestaaten und Entwicklungsländern, scheint sich ein neuer Dialog zwischen "Norden" und "Süden" anzubahnen. An der gegenwärtig tagenden 7. Sondersession der UNO-Generalversammlung sind die Bemühungen um ein konstruktives Gespräch nicht zu übersehen.

Von besonderer Bedeutung ist dabei die Tatsache, dass die Vereinigten Staaten aus ihrer bisher eher defensiven Haltung herausgetreten sind und die Forderungen der Entwicklungsländer mit konkreten Vorschlägen und neuen Verpflichtungen zu beantworten suchen. Zu diesen Verpflichtungen gehören die folgenden Punkte:

- Zollsenkungen auf Industrieprodukten, Halbfabrikaten und tropischen Produkten aus Entwicklungsländern.
- Zusätzliche finanzielle Unterstützung für regionale Entwicklungsbanken, die IDA und den UNO-Fonds für die Erforschung natürlicher Ressourcen.
- Beitrag zum internationalen Agrarfonds und Steigerung der bilateralen landwirtschaftlichen Entwicklungshilfe.

Es ist klar, dass die praktischen Einzelheiten vieler Vorschläge, die gegenwärtig in New York diskutiert werden, in langen Einzelverhandlungen geregelt werden müssen. Zu diesem Zweck wollen Erdölländer, Entwicklungsländer und Industriestaaten - nach einem ersten, aber missglückten Versuch im vergangenen April - das gemeinsame Gespräch diesen Herbst wieder aufnehmen. Die Schweiz ist interessiert daran, in der Verhandlungsgruppe von 8 Industriestaaten einen Platz einzunehmen. In diesem Zusammenhang ist es besonders wichtig, dass unser Land seine Bemühungen um eine Verstärkung der internationalen Entwicklungszusammenarbeit glaubhaft macht. Schritte in dieser Richtung sind bereits unternommen worden oder stehen bevor:

- Beiträge zur Eröffnung des sogenannten Dritten Schalters der Weltbank (Kredite zu ermässigten Zinssätzen) und zum Zins-erleichterungsfonds innerhalb der Oelfazilität des IMF (total 25 Mio SFr.).
- Die Schweiz ist auch entschlossen, einen Beitrag an den geplanten Internationalen Agrarfonds zu leisten.

Der Belegierte für
technische Zusammenarbeit


(M.Heimo)

Beilage erwähnt

21. August 1975

Ausgeteilt

NOTIZ AN DIE HERREN BUNDESRAETE

Bundesgesetz über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe

Am 14. August hat die zuständige Kommission des Nationalrates die folgenden Entscheide betreffend das im Titel genannte Bundesgesetz getroffen:

1. Die Entwicklungszusammenarbeit und die humanitäre Hilfe sollen im gleichen Gesetz verankert werden, wie es der Bundesrat von Anfang an vorgeschlagen hat. Ein Antrag, die Gesetzesmaterie auf die Entwicklungszusammenarbeit zu beschränken, wurde mit 16 zu 3 Stimmen abgelehnt.
2. Dem Artikel 2, Absatz 1 wurde die vom Bundesrat im "Zusatzbericht" vom 19. März 1975 vorgeschlagene Form gegeben, ausser dass in der deutschen Fassung das Wort "Interdependenz" durch "Verflechtung" ersetzt wurde.
3. Einstimmig genehmigte die Kommission einen neuen Absatz 2 zu Artikel 5 (Ziele der Entwicklungszusammenarbeit). Die von der Kommission beschlossene Fassung übernimmt fast vollständig den vom Bundesrat im "Zusatzbericht" vorgeschlagenen Absatz 2 und ergänzt ihn durch die Aufzählung einiger spezieller Anliegen der schweizerischen Entwicklungspolitik. Damit entspricht der Text noch ausdrücklicher den Gegebenheiten, wie sie im "Zusatzbericht" (insbesondere Abschnitt 322.3) geschildert worden sind. Ohne Zweifel können die von der Kommission in den Text eingefügten konkreten Postulate dazu dienen, das Gesetz und die Entwicklungszusammenarbeit einem breiten Publikum näher zu bringen.

Der neue Absatz 2 von Artikel 5 lautet in der Fassung der Kommission des Nationalrates so:

"Sie (d.h. die Entwicklungszusammenarbeit) dient in erster Linie der Unterstützung der ärmeren Entwicklungsländer, Regionen und Bevölkerungsgruppen. Sie fördert namentlich

- a) die Entwicklung ländlicher Gebiete;
- b) die Verbesserung der Ernährungslage, insbesondere durch die landwirtschaftliche Produktion zur Selbstversorgung;
- c) das Handwerk und die örtliche Kleinindustrie;
- d) die Schaffung von Arbeitsplätzen;
- e) die Herstellung und Wahrung des ökologischen und demografischen Gleichgewichts."

4. Die Kommission verwarf mit grossem Mehr einen Antrag, der darauf abzielte, die "Massnahmen zur Förderung des Einsatzes privatwirtschaftlicher Mittel in Entwicklungsländern" (Artikel 6, Absatz 1, Bst. d) aus der Liste der Formen der Entwicklungszusammenarbeit zu streichen.

Damit bleibt die vom Bundesrat vorgeschlagene Fassung des erwähnten Artikels unverändert.

5. Nach einer lebhaften Diskussion nahm die Kommission mit 10 : 5 Stimmen einen Antrag an, welcher in Artikel 9 die Einfügung eines neuen Absatzes lbis vorsieht. Dieser Absatz lautet:

"Bei den Rahmenkreditvorlagen sind die jeweilige Wirtschaftslage der Schweiz, die Situation des Bundesfinanzenhaushaltes und die Erfordernisse der landeseigenen benachteiligten Regionen zu beachten."

Man wird dem neuen Absatz nicht mit Begeisterung zustimmen, da er eine Selbstverständlichkeit zum Ausdruck bringt. Die Kommission liess sich bei ihrem Entscheid vor allem von referendumpolitischen Ueberlegungen leiten. Da der vorliegende neue Text die Handlungsfreiheit des Parlaments und des Bundesrats praktisch jedoch kaum einschränkt, erscheint es nicht angezeigt, den Vorschlag der Kommission abzulehnen.

Wir beantragen Ihnen, Ihr Einverständnis dazu zu geben, dass der Chef des Politischen Departements den von der Kommission neu beschlossenen Texten im Plenum des Nationalrates seine Zustimmung gibt.

EIDGENOESSISCHES POLITISCHES DEPARTEMENT

Graber

(Graber)



AIDE HUMANITAIRE DE LA SUISSE

1. Un message portant sur la poursuite des oeuvres d'entraide internationale, au cours des trois prochaines années, a été soumis aux Chambres fédérales en date du 14 mai 1975.

Il porte sur l'octroi d'un crédit de 105 millions de francs (1973 - 1975 : 100 millions) au titre de l'aide humanitaire proprement dite et de 63 millions pour l'aide en produits laitiers (1973- 1975 : 50 millions).

2. Alors que la première partie de l'année 1975 fut relativement calme sur le plan de l'aide d'urgence, les appels se font plus nombreux depuis la fin de l'été. En ce moment, la situation en Angola retient notre attention. Le CICR dispose de trois missions médicales (effectif total 27 personnes, au nombre desquelles se trouvent deux volontaires du corps de catastrophe) à Carmona, Nova Lisboa et Delatando, soit dans chacune des zones sous contrôle de l'un des trois mouvements en lutte : FNLA - UNITA et MPLA.

Jusqu'ici, notre aide - qui dépasse 1 million et demi de francs - est d'ordre financier (équipe médicale CRS-CICR et affrètement d'un avion BALAIR au profit du CICR; envoi de 6'750 couvertures) et alimentaire (45 tonnes de lait en poudre et 500 tonnes de farine acheminées au fur et à mesure des besoins). Le CICR étant opérationnel, nous avons choisi ce canal pour apporter notre aide aussi bien aux réfugiés qu'aux populations indigènes. Grâce au DC-6 de BALAIR, les distributions de secours pourront être réparties à l'intérieur du pays, où les communications internes n'offrent plus ni sécurité ni régularité. A relever que, grâce à SWISSAIR et à la compagnie aérienne portugaise, les transports de denrées alimentaires et de couvertures furent gratuites jusqu'ici.

3. Grâce à notre stock d'urgence, nous avons pu intervenir très rapidement lors des récentes inondations en Roumanie. L'aide de la Confédération a consisté en 30 tonnes de lait en poudre, transportées gratuitement. Notre attention ayant été attirée sur la grave pénurie de vivres qui se fera sentir dans ce pays en fin d'année, nous nous proposons de faire distribuer 500 tonnes de farine aux sinistrés, par le canal de la Croix-Rouge roumaine.

- 2 -

4. Pour l'instant, nos actions en faveur du Viêt-Nam sont en veilleuse : les oeuvres caritatives suisses, notamment la Croix-Rouge suisse, Caritas et Terre des hommes sont dans l'attente de réponses du GRP aux propositions qu'elles ont faites à ce dernier.

En République Démocratique du Viêt-Nam du Nord, le montage de l'usine d'éléments fabriqués se poursuit à Viet Tri par les soins de la maison Durisol.

A l'heure actuelle, une équipe médicale CRS, financée par la Confédération, est encore en mesure d'exercer son activité à Luang Prabang; nous ne savons toutefois pas jusques à quand sa présence au Laos sera tolérée.

Toute activité de la CRS reste interrompue au Cambodge.

Notre aide humanitaire se veut universelle; malgré des moyens relativement réduits, nous avons conscience d'apporter une aide sélective, très appréciée.

3.9.1975
BBP/cs

Pour la soirée d'information du 12.9.1975

Le corps suisse de secours

L'opération Sahel s'est achevée définitivement dans le courant de février dernier. La liquidation de l'action a nécessité toutes sortes de travaux de remise en état, de réorganisation, de comptabilité, et surtout d'évaluation de l'action. Ces travaux ne sont pas encore entièrement terminés à l'heure actuelle. Il était cependant indispensable de leur consacrer un temps suffisant, si l'on voulait tirer le maximum de profit des très nombreuses expériences réalisées au cours d'une intervention qui avait mis à l'oeuvre plus de cent spécialistes appartenant à tous les éléments d'engagement du corps.

L'une des premières conclusions qui s'est imposée après l'expérience du Sahel a été la nécessité de restructurer les cadres du corps suisse. Cette tâche a été entreprise en juin dernier par le moyen de cours de cadres et se poursuivra ces prochains mois.

Pour l'instant, le délégué n'a pas de projets précis en vue. A l'occasion du tremblement de terre qui vient de ravager certains districts orientaux de la Turquie, il a envisagé les mesures permettant l'engagement immédiat du corps. Mais le gouvernement turc a fait savoir qu'il n'avait pas besoin de ce genre d'aide. Il est évidemment hors de question d'envoyer un contingent de volontaires dans un pays qui ne le désire pas. Toute intervention du corps suisse ne peut avoir lieu que sur la demande expresse du gouvernement du pays frappé par une catastrophe. C'est là un aspect extrêmement délicat de la forme d'aide particulière que représente le corps suisse de secours.

Mais l'une des destinations importantes de ce corps est de venir appuyer l'action d'autres organisations humanitaires, et en premier lieu celle de la Croix-Rouge suisse ou du Comité international de la Croix-Rouge, en mettant à leur disposition le personnel spécialisé dont elles ont besoin. C'est ainsi qu'au cours de ces derniers mois, quelques volontaires expérimentés ont été prêtés au CICR pour son action au Vietnam et en Angola.

9.9.1975
DL/bü

0.285

Note au secrétaire général

12

Référendum en matière de traités internationaux

On se souvient que depuis des années des députés et des groupements extra-parlementaires demandent un élargissement du référendum en matière de traités internationaux, pour permettre au peuple et aux cantons d'exercer l'influence qui convient sur des décisions importantes en matière de politique extérieure.

Le 23 octobre 1974, après avoir examiné attentivement les différentes propositions et suggestions, et après deux procédures de consultations, le Conseil fédéral a décidé de soumettre à l'Assemblée générale une révision de la constitution fédérale en introduisant deux nouveaux alinéas 3 et 4 de l'art. 89. Selon les nouvelles dispositions, seraient exposés au référendum facultatif "les traités internationaux d'une durée indéterminée et non dénonçables ou qui sont soumis à l'adoption ou au rejet du peuple par une décision prise à la majorité de tous les membres de chacun des deux conseils". Le référendum obligatoire du peuple et des cantons ^{est} prévu pour "l'adhésion à des organisations de sécurité collective ou à des organisations supranationales".

La nouvelle disposition constitutionnelle tenant compte des conclusions d'une petite commission d'experts, devrait permettre un certain élargissement du référendum, sans cependant paralyser la liberté d'action du Conseil fédéral sur le plan extérieur. Elle constitue donc un contre-projet à l'initiative de l'Action nationale, le Conseil fédéral recommandant le rejet de l'initiative.

Le projet du Conseil fédéral a été examiné ce printemps par la Commission parlementaire qui, dans plusieurs sessions, a établi un contre-projet ayant la teneur suivante :

"³ Le 2e alinéa est également applicable aux traités internationaux et qui

- a) sont conclus pour une durée indéterminée et ne peuvent être dénoncés ou
- b) modifient ou complètent de façon importante des lois fédérales ou des arrêtés fédéraux de portée générale ou
- c) ont une grande portée.

⁴ L'adhésion à des organisations de sécurité collective ou à des organisations supranationales doit être soumise à l'acceptation ou au rejet du peuple et des cantons. Il en est de même des traités internationaux qui entraînent des modifications ou compléments importants de la constitution fédérale."

La Commission a donc ajouté d'autres critères encore. Elle a voulu lier ainsi le pouvoir du Parlement en lui donnant des directives plus précises pour faciliter sa décision. En plus, elle a laissé tomber la majorité qualifiée que le Conseil fédéral avait prévue.

Cette affaire figure à l'ordre du jour de la prochaine session du Conseil national. Le Conseil fédéral ne pourra à peine se joindre à la proposition de la Commission qui n'ajoute rien sauf de la confusion.

- PR/pf

Bern, den 10. September 1975

ad: i.A.15.41.23.19
i.A.15.41.0.(1).4. -AE/k1

Notiz an den Generalsekretär

Presseorientierung vom 12.10.75

STAATSVETRAGSREFERENDUM

Bezugnehmend auf Ihre Notiz vom 1. September 1975 sende ich Ihnen in der Beilage in vierfacher Ausfertigung die gewünschten Unterlagen betreffend Staatsvertragsreferendum, nämlich

- 1) eine Zusammenfassung vom 23.10.74 des Vorschlages des Bundesrates
- 2) eine Informationsnotiz vom 29. Mai 1975 über die Arbeiten der vorberatenden Kommission, welche unter dem Präsidium von Nationalrat Hofer in drei längeren Sitzungen im Frühjahr dieses Jahres einen Gegenentwurf ausarbeitete.
- 3) eine Notiz vom 4. September 1975 worin über die mutmassliche Haltung des Departementchefs in der kommenden Session informiert wird.

Reni Pasche

(R. Pasche)



EIDGENÖSSISCHES POLITISCHES DEPARTEMENT
 DÉPARTEMENT POLITIQUE FÉDÉRAL
 DIPARTIMENTO POLITICO FEDERALE

- PR/pf

Bern, den 4. September 1975

Ausgeteilt

An den Bundesrat

(Sitzung vom 10.9.1975)

Revision des Staatsvertrags-
 referendums (Art. 89, Abs. 4 BV);
 Haltung des Bundesrates anlässlich
 der kommenden Herbstsession

Wir kommen zurück auf unsere Notiz vom 29. Mai 1975 (vgl. Beilage), worin wir Sie über die Vorschläge der vorberatenden Kommission des Nationalrats in randvermerkter Angelegenheit orientiert und eine erste Beurteilung vorgenommen haben.

Wie damals in Aussicht gestellt, haben wir die sich in diesem Zusammenhang stellenden Fragen näher überprüft und auch der Justizabteilung des EJPD unterbreitet. Dabei sind wir zu folgenden Schlussfolgerungen gelangt :

- 1) Im Sinne des Kommissionsvorschlages kann es verantwortet werden, wenn auf das qualifizierte Mehr bei der Unterstellung der Staatsverträge unter das Referendum verzichtet wird. Desgleichen ist es angebracht, wenn in der neuen Verfassungsbestimmung der Begriff "von grosser Tragweite" (der bereits im ersten bundesrätlichen Antrag figurierte) wiederum ausdrücklich erwähnt wird.
- 2) Nicht einverstanden erklären können wir uns nach wie vor mit der lit. b von Absatz 3 (wichtige Aenderungen oder Ergänzungen von Bundesgesetzen etc.) und dem letzten Satz von Absatz 4 des Kommissionsvorschlages (wichtige

- 2 -

Aenderungen oder Ergänzungen der Bundesverfassung).

Zu Abs. 3 lit. b: es ist nicht nur schwierig im Einzelfall abzuklären, wann ein Staatsvertrag eine wichtige Aenderung eines Bundesgesetzes oder allgemeinverbindlichen Bundesbeschlusses bewirkt, sondern die Bestimmung ist auch deshalb fraglich, weil aus lit. c durch Umkehrschluss abgeleitet werden könnte, dass Staatsverträge im Falle von lit. b selbst dann dem Referendum zu unterstellen wären, wenn sie nicht von grosser Tragweite sind. Lit. b scheint uns deshalb überflüssig.

Zu Abs. 4 letzter Satz: Mit der Justizabteilung sind wir der Auffassung, dass das Kriterium der "Wichtigkeit" bei Verfassungsänderungen fragwürdig ist. Was "verfassungswürdig" ist, dürfte politisch immer wichtig sein. Die Gefahr ist deshalb zu gross, dass im Ergebnis jeder verfassungsändernde bzw. -ergänzende Staatsvertrag dem obligatorischen Referendum von Volk und Ständen untersteht. Es wäre also an der bundesrätlichen Fassung festzuhalten.

Mit Ihrem Einverständnis werden wir diese Angelegenheit anlässlich der kommenden Session im Nationalrat in diesem Sinne vertreten.

EIDGENÖSSISCHES POLITISCHES
DEPARTEMENT



(Graber)

Beilage erwähnt

- PR/hä

Bern, den 29. Mai 1975.

Für die Bundesratssitzung
vom 2. Juni 1975

Notiz an die Mitglieder des Bundesrates

Sitzung vom 2. Juni 1975:
 Revision des Staatsvertrags-
 referendums (Art. 89 Abs. 4 BV);
 Vorschläge der vorberatenden Kom-
 mission des Nationalrates

Nach Abschluss der Arbeiten der vorberatenden Kommissi-
 on des Nationalrates betreffend die Neuordnung des Staats-
 vertragsreferendums stellt sich die Situation wie folgt dar:

I.

./.

Sowohl beim fakultativen (Absatz 3), als auch beim
 obligatorischen Staatsvertragsreferendum (Absatz 4) änderte
 die vorberatende Kommission des Nationalrates den Vorschlag
 des Bundesrates in erheblichem Masse ab (vgl. Gegenüberstel-
 lung in der Beilage).

Der Hauptunterschied zwischen dem Regierungs- und dem
 Kommissionsantrag besteht darin, dass letzterer die Mitwir-
 kung des Volkes bzw. der Stände im aussenpolitischen Bereich
 zusätzlich erweitern möchte, so dass sich für die Regierung
 die Frage stellt, ob dadurch die Handlungsfähigkeit des Bun-
 des auf dem Gebiet der Aussenpolitik nicht in einem unverant-
 wortlichen Mass eingeschränkt wird. Auch muss man sich fra-
 gen, ob der Kommissionsantrag nicht geeignet wäre, zwischen
 Regierung und Parlament bzw. Regierung und Volk unnötige
 Spannungen herbeizuführen, ganz zu schweigen von den zusätz-
 lichen Belastungen unserer bilateralen und multilateralen
 Beziehungen und den rechtlichen und administrativen Umtrieben.

Im einzelnen gibt es folgendes zu berücksichtigen:

II.

F a k u l t a t i v e s R e f e r e n d u m : Der Kommissionsantrag unterscheidet sich vom bundesrätlichen Entwurf vor allem in folgenden Punkten:

- Aus einer Kann-Vorschrift des freien parlamentarischen Ermessens ist eine zwingende Muss-Vorschrift geworden.
- Auf ein qualifiziertes Mehr wurde verzichtet.
- Der Kommissionsentwurf unterstellt entgegen dem Vorschlag des Bundesrates nicht nur die unbefristeten und unkündbaren Verträge automatisch dem fakultativen Referendum, sondern zusätzlich solche Verträge, die "wichtige Aenderungen oder Ergänzungen von Bundesgesetzen oder allgemeinverbindlichen Bundesbeschlüssen bewirken". Automatisch dem fakultativen Referendum unterstehen schliesslich generell alle Verträge "von grosser Tragweite".

Es muss damit gerechnet werden, dass die von der Kommission vorgeschlagene Lösung zu einer quantitativen, aber nicht unbedingt qualitativen **A u s w e i t u n g** des fakultativen Referendums führt, was dem Sinn und Zweck der Revisionsbemühungen teilweise widersprechen dürfte. Als besonders fragwürdig erscheint dabei das Kriterium der Verträge, welche wichtige Aenderungen oder Ergänzungen von Bundesgesetzen oder allgemeinverbindlichen Bundesbeschlüssen bewirken. Die Abklärung dieses Erfordernisses - eine Rechtsfrage - dürfte im Einzelfall zu erheblichen Schwierigkeiten führen. Dabei wird der Ball vom Parlament der Regierung zugespült, welche in jedem Einzelfall hierüber Antrag stellen muss. Ferner muss beachtet werden, dass der Grundsatz "im Zweifel zugunsten der Volksrechte" eine restriktive Interpretation kaum zulassen würde.

III.

O b l i g a t o r i s c h e s R e f e r e n d u m :
Der Vorschlag des Bundesrates wurde in einem wichtigen Punkt ergänzt. Inskünftig sollen nicht nur der Beitritt zu supranationalen Organisationen und derjenige zu Organisationen kollektiver Sicherheit dem obligatorischen Referendum von Volk und Ständen unterstehen, sondern auch sämtliche Staatsverträge, welche "wichtige Änderungen oder Ergänzungen der Bundesverfassung bewirken".

Auch in diesem Fall ergeben sich beträchtliche politische und rechtliche Schwierigkeiten, die der Bundesrat bewusst vermeiden wollte (vgl. Botschaft S. 25 ff.); ferner besteht Gefahr, dass das obligatorische Referendum in unerwünschten Fällen zum mindesten geltend gemacht wird.

IV.

Angesichts dieses Sachverhalts wird sich der Bundesrat entscheiden müssen, ob er an seinem ursprünglichen Vorschlag festhalten, ihn abändern oder sich mit dem Kommissionsantrag einverstanden erklären soll. Das Politische Departement wird diese Frage zusammen mit dem EJPD überprüfen und zu gegebener Zeit konkrete Vorschläge unterbreiten.

In Abwesenheit des Departementsvorstehers

1 Beilage erwähnt.

(Thalmann)

Vorschlag des Bundesrates

"³ Absatz 2 ist auch anwendbar auf völkerrechtliche Verträge, die unbefristet und unkündbar sind oder durch Beschluss der Mehrheit aller Mitglieder in jedem der beiden Räte dem Volk zur Annahme oder Verwerfung vorgelegt werden.

⁴ Der Beitritt zu Organisationen für kollektive Sicherheit oder zu supranationalen Organisationen ist Volk und Ständen zur Annahme oder Verwerfung vorzulegen."

Vorschlag der Kommission

"³ Absatz 2 ist auch anwendbar auf völkerrechtliche Verträge, die

- a. unbefristet und unkündbar sind oder
- b. wichtige Änderungen oder Ergänzungen von Bundesgesetzen oder allgemeinverbindlichen Bundesbeschlüssen bewirken oder
- c. von grosser Tragweite sind.

⁴ Der Beitritt zu Organisationen für kollektive Sicherheit oder zu supranationalen Organisationen ist Volk und Ständen zur Annahme oder Verwerfung vorzulegen. Dasselbe gilt für völkerrechtliche Verträge, welche wichtige Änderungen oder Ergänzungen der Bundesverfassung bewirken."

REVISION DE L'ARTICLE 89, 4^e ALINEA DE LA CONSTITUTION (référéndum en matière de traités inter-
nationaux)

proposition du Conseil fédéral

"3 Le 2^e alinéa est aussi applicable aux traités internationaux d'une durée indéterminée et non dénonçables ou qui sont soumis à l'adoption ou au rejet du peuple par une décision prise à la majorité de tous les membres de chacun des deux conseils.

proposition de la Commission

"3 Le 2^e alinéa est également applicable aux traités internationaux et qui

- a) sont conclus pour une durée indéterminée et ne peuvent être dénoncés ou
- b) modifient ou complètent de façon importante des lois fédérales ou des arrêtés fédéraux de portée générale ou
- c) ont une grande portée.

4 L'adhésion à des organisations de sécurité collective ou à des organisations supranationales doit être soumise à l'acceptation ou au rejet du peuple et des cantons."

4 L'adhésion à des organisations de sécurité collective ou à des organisations supranationales doit être soumise à l'acceptation ou au rejet du peuple et des cantons. Il en est de même des traités internationaux qui entraînent des modifications ou compléments importants de la constitution fédérale."

DOCUMENTATION POUR LA PRESSE

Ne doit pas être publiée textuellement

3003 Berne, le 23 octobre 1974

Révision de l'article 89, 4ème alinéa, de la constitution fédérale
(Référendum en matière de traités internationaux)

1. Résumé

Le 12 mars 1970, les Chambres fédérales ont adopté deux motions identiques, l'une de M. Hummler, conseiller national, l'autre de M. Luder, député au Conseil des Etats, qui demandent une révision de l'article 89, 4ème alinéa, de la constitution fédérale, le but étant de permettre au peuple et aux cantons d'exercer l'influence qui convient sur des décisions importantes en matière de politique extérieure. D'autres propositions, parlementaires et extraparlimentaires (postulat Jaeckle du 21 mars 1960, initiative Alder du 25 septembre 1972, postulat Leu du 6 décembre 1972, propositions du Redressement National et groupe de travail pour la révision totale de la constitution) allaient dans la même direction. C'est ainsi qu'en mars 1973 l'Action Nationale contre la pénétration étrangère a lancé une initiative populaire visant à introduire un référendum facultatif s'appliquant à tous les traités sans exception, même avec effet rétroactif.

Après avoir examiné attentivement les différentes propositions, notamment l'initiative populaire, et après deux procédures de consultation, le Conseil fédéral a décidé au cours de sa session du 23 octobre 1974 de soumettre à l'Assemblée fédérale un message prévoyant la révision de l'article 89, 4ème alinéa, de la constitution fédérale en introduisant deux nouveaux alinéas 3 et 4. Selon les nouvelles dispositions, seraient exposés au référendum facultatif "les traités internationaux d'une durée indéterminée et non dénonçables ou qui sont soumis à l'adoption ou au rejet du peuple par une décision prise à la majorité de tous les membres de chacun

des deux conseils". Le référendum obligatoire du peuple et des cantons est prévu pour "l'adhésion à des organisations de sécurité collective ou à des organisations supranationales".

La nouvelle disposition constitutionnelle tenant compte des conclusions d'une petite commission d'experts, devrait permettre un certain élargissement du référendum, sans cependant paralyser la liberté d'action du Conseil fédéral sur le plan extérieur. Elle constitue donc un contre-projet à l'initiative de l'Action nationale, le Conseil fédéral recommandant le rejet de l'initiative.

2. Les propositions du Conseil fédéral (voir annexe I)

a. Commission d'experts

Le chef du Département politique fédéral a institué une petite commission d'experts pour éclaircir les questions que soulèvent les motions Hummer et Luder. Elle a étudié attentivement l'initiative populaire ainsi que les contre-propositions présentées lors de la procédure de consultation en examinant les divers aspects du problème et les solutions possibles. Elle était composée des personnalités suivantes: MM. les professeurs H. Huber, Jean-François Aubert, L. Wildhaber; MM. E. Zellweger, ancien député au Conseil des Etats, P. Zweifel, vice-directeur de la division de justice du DFJP et l'Ambassadeur R.L. Bindschedler, jurisconsulte du Département politique fédéral (président). La proposition du Conseil fédéral s'appuie en grande partie sur les conclusions de la commission.

b. Référendum facultatif

Le nouvel alinéa 3 de l'article 89 de la constitution fédérale se lit comme suit:

"Le 2e alinéa est aussi applicable aux traités internationaux d'une durée indéterminée et non dénonçables ou qui sont soumis à l'adoption ou au rejet du peuple par une décision prise à la majorité de tous les membres de chacun des deux conseils".

(D'après le deuxième alinéa de l'article 89 de la constitution fédérale, les lois fédérales et les arrêtés fédéraux de portée générale doivent être soumis à l'adoption ou au rejet du peuple lorsque la demande en est faite par 30.000 citoyens actifs ou par huit cantons).

- les traités exposés au référendum facultatif par une décision parlementaire

Le but et l'objet d'une révision du référendum facultatif en matière de traités internationaux doivent être de soumettre au référendum facultatif les traités, et ceux-là seuls, qui ont une très grande portée politique. En même temps la nouvelle disposition devrait permettre d'exclure du référendum certains traités pour des raisons impérieuses. Il est extrêmement difficile de trouver un critère qui soit entièrement satisfaisant. Toutes les délimitations matérielles soulevées dans la discussion (par ex. caractère multilatéral du traité, traités politiques, traités modifiant les lois fédérales ou y dérogeant, traités comportant un nouvel engagement, etc.) ne réussissent à saisir qu'une seule des dimensions du problème; chacune d'elles ne couvrirait qu'une partie de tous les traités intéressants du point de vue politique. Il apparaît que des formules juridiques générales et abstraites ne peuvent guère exprimer un jugement de valeur politique. D'un autre côté, il serait tout aussi peu satisfaisant de prévoir dans le texte même de la constitution une longue énumération de critères pour la soumission au référendum facultatif et de restreindre ainsi à l'excès la capacité de la Confédération d'agir en matière de politique étrangère.

Dans ces conditions, la solution la plus opportune est de laisser à l'Assemblée fédérale le soin de décider. Le Conseil fédéral propose dès lors de prendre en considération la rédaction préparée par la commission d'experts, qui permet à l'Assemblée fédérale de soumettre au référendum facultatif les traités qui ont une très grande portée. Une telle formule permettrait aux Chambres fédérales de considérer avec soin, dans chaque cas particulier, la portée d'un traité, de soumettre au référendum facultatif les

quelques traités vraiment important et de veiller, par une pratique prudente et réservée, à ne pas mettre en danger de façon excessive la crédibilité et la liberté de mouvement de la Confédération en matière de politique étrangère. Cette solution est proposée en ayant confiance que les Chambres fédérales, en faisant usage de la compétence qui leur serait ainsi reconnue, auront conscience de la responsabilité qui leur incomberait.

Etant donné l'importance des décisions par lesquelles l'Assemblée fédérale soumettrait un traité au référendum facultatif et la réserve qui s'impose à cet égard, il se justifie de prévoir une majorité qualifiée. Le Conseil fédéral propose que la décision y relative soit prise à la majorité de tous les membres de chacun des deux conseils.

- le référendum "obligatoirement" facultatif pour les traités d'une durée indéterminée et non dénonçables

Cependant les traités internationaux d'une durée indéterminée et non dénonçables sont soumis automatiquement au référendum facultatif, sans décision particulière du parlement. Après avoir entendu les différentes critiques exprimées lors des procédures de consultation, la commission d'experts était d'avis que cette solution se justifierait par le fait que les engagements internationaux durables et non dénonçables ont une importance particulière, indépendamment de leur contenu. De nombreux traités de ce genre règlent des questions de territoire ou déterminent la frontière nationale qui constitue un des éléments les plus importants de l'Etat. Il s'agit donc de traités de durée indéterminée et non dénonçables. Seuls ces deux critères impliquent un engagement durable. Il en va autrement des traités de durée indéterminée qui peuvent être dénoncés à court terme et des traités non dénonçables conclus pour une courte durée. On compliquerait les choses en parlant des traités qui, conclus pour une très longue durée ou sans limite de durée, ne peuvent être dénoncés qu'à long terme. L'Assemblée fédérale devrait alors prendre une décision dans chaque cas.

La proposition du Conseil fédéral diffère sur ce point par rapport aux avant-projets examinés lors des consultations, dans lesquels le référendum "obligatoirement" facultatif ne figurait pas.

c. référendum obligatoire

Le nouvel alinéa 4 est libellé comme suit:

"L'adhésion à des organisations de sécurité collective ou à des organisations supranationales doit être soumise à l'acceptation ou au rejet du peuple et des cantons".

Un référendum obligatoire s'impose pour les décisions de politique étrangère qui ont la plus grande importance et la portée la plus considérable; selon la conception actuelle, des traités ayant une portée aussi fondamentale doivent déjà être soumis à la procédure de la législation constitutionnelle. Comme critères de la soumission de traités de ce genre au référendum obligatoire, le Conseil fédéral propose deux cas concrets, à savoir l'adhésion à des "organisations pour la sécurité collective" et à des "organisations supranationales".

Les "organisations pour la sécurité collective" au sens de notre proposition sont des organisations de caractère universel ou aussi éventuellement des organisations régionales ayant comme objectif de prendre des mesures collectives contre tout Etat qui rompt ou menace la paix. Selon cette formule, une adhésion aux Nations Unies devrait être soumise au référendum obligatoire.

Par "organisations supranationales", on entend, conformément à la doctrine dominante, des organisations:

- dont les organes sont composés de personnes indépendantes, qui ne sont pas liées par des instructions du gouvernement de leur Etat d'origine;
- dont les organes exercent leurs compétences en prenant des décisions à la majorité et non à l'unanimité;
- dont les décisions entrent directement en vigueur et sont immédiatement obligatoires pour les particuliers;

- dont les attributions matérielles sont relativement étendues.

Actuellement, la Communauté européenne du charbon et de l'acier, la Communauté économique européenne et la Communauté européenne de l'énergie atomique répondent à cette définition de l'"organisation supranationale". De nombreuses organisations internationales traditionnelles ne présentent qu'un ou deux des caractères énoncés ci-dessus. Le trait caractéristique de la supranationalité est que tous les quatre critères sont réunis en même temps. Selon cette formule, une adhésion pleine et entière de la Suisse aux Communautés européennes devrait être soumise au référendum obligatoire.

3. L'initiative populaire de l'Action Nationale

Le Conseil fédéral rejette résolument les propositions visant à soumettre tous les traités, sans exception, au référendum facultatif, car une initiative comme celle de l'Action Nationale ne tient aucun compte des relations interétatiques et des liens étroits qui existent entre la Suisse et le monde. L'acceptation de l'article constitutionnel proposé par l'initiative populaire porterait une atteinte grave à la conduite de notre politique étrangère et nuirait forcément au crédit de la Suisse à l'étranger.

Il faut en outre souligner la nature juridique tout à fait différente des traités internationaux d'une part, et des lois d'autre part. L'élaboration d'un traité, bilatéral ou multilatéral, est soumise à d'autres conditions que la préparation d'une loi interne. Les traités sont le fruit d'âpres négociations. Ils doivent concilier des intérêts opposés et dégager les intérêts communs. Pour qu'un traité voie le jour, il faut que chaque partie en approuve le projet. Et si les parties ne peuvent s'entendre sur tel ou tel projet, à cause du référendum, l'espoir d'un compromis ultérieur est souvent définitivement éteint. De plus, il convient de rappeler que le rejet par le peuple d'un traité international, conclu par le gouvernement avec un pays étranger et signé en bonne et due forme, est toujours un acte politique qui peut avoir des conséquen-

ces graves et qui ne se justifie que dans des cas exceptionnels. Il n'est pas loisible de mener en Suisse des campagnes référendaires relatives à des traités déjà en vigueur sans aucun égard pour les autres parties à ces traités. Viser quelques traités parmi les nombreux qui nous lient envers tel ou tel Etat et y mettre fin par la voie du référendum qui nous est proposée est chose impossible: celui qui prétend désigner tel ou tel traité pour qu'il y soit mis fin, met en danger tout l'édifice des relations contractuelles ou autres avec le pays concerné, et, en même temps, le bon renom de la Suisse.

L'acceptation de l'initiative populaire mettrait également fin à une pratique bien établie selon laquelle le Conseil fédéral a la compétence de conclure lui-même les traités de certaines catégories bien définies. Cette compétence est stipulée expressément dans une série d'arrêtés fédéraux. Elle s'est révélée nécessaire lorsque le Conseil fédéral doit prendre et exécuter immédiatement des engagements. Les gouvernements étrangers sont régulièrement en mesure de le faire et par conséquent ne sont souvent pas disposés à accepter des retards dus aux règles de procédure en vigueur dans l'Etat avec lequel ils traitent. Particulièrement dans le domaine économique, il peut se produire des cas, par exemple une crise des approvisionnements, où une action immédiate des gouvernements est indispensable et où des retards dus à un référendum auraient de graves inconvénients.

En somme, on peut dire que la nouvelle disposition constitutionnelle réglant la conclusion de traités internationaux ne devrait pas seulement tenir compte de la logique de la démocratie directe, mais également et surtout des règles qui se sont révélées praticables et nécessaires dans la vie internationale, règles que nous ne pouvons arbitrairement et unilatéralement modifier d'après notre propre conception idéale. Autrement, nous nous isolerons ou serons exclus même de la communauté internationale.

C'est pourquoi le Conseil fédéral recommande vivement de rejeter l'initiative de l'Action Nationale et propose d'accepter son contre-projet.

4. Quelques remarques à propos des consultations

Le 21 mars 1973, le Département politique a soumis pour avis à plus de cinquante autorités et organisations un premier avant-projet d'arrêté fédéral modifiant l'article 89, 4e alinéa de la constitution. La presse en a été informée.

Le 28 janvier 1974, le Département a engagé une deuxième procédure de consultation à laquelle participaient les associations économiques les plus importantes et plusieurs sociétés privées s'intéressant aux problèmes de politique étrangère. Les organisations invitées appartenaient à celles qui, lors de la première procédure de consultation, marquèrent le plus d'opposition à l'avant-projet du Département.

Le Conseil fédéral a examiné avec soin les différentes réponses qui lui sont parvenues et s'est demandé quelles propositions pourraient être retenues. La commission d'experts, elle aussi, s'est occupée à plusieurs reprises des résultats de la procédure de consultation. Le Conseil fédéral est arrivé à la conclusion qu'il peut, d'une façon générale, faire siennes les propositions de cette commission et du Département politique.

En ce qui concerne les résultats des consultations, les contre-propositions et leur critique, on trouvera dans le message du Conseil fédéral, sous chiffre 6, tous les éléments nécessaires.

DEPARTEMENT POLITIQUE FEDERAL

ANNEXE IContre-projet du Conseil fédéral

Le contre-projet est rédigé en ces termes:

"Les 3e et 4e alinéas de l'article 89 de la constitution sont remplacés par les dispositions suivantes:

³Le 2e alinéa est aussi applicable aux traités internationaux d'une durée indéterminée et non dénonçables ou qui sont soumis à l'adoption ou au rejet du peuple par une décision prise à la majorité de tous les membres de chacun des deux conseils.

⁴L'adhésion à des organisations de sécurité collective ou à des organisations supranationales doit être soumise à l'acceptation ou au rejet du peuple et des cantons".

ANNEXE II

Initiative populaire fédérale

contre la limitation du droit de vote lors de la conclusion
de traités avec l'étranger

Se fondant sur l'art. 121 de la constitution fédérale et conformément à la loi fédérale, du 23 mars 1962 concernant le mode de procéder pour les initiatives populaires relatives à la révision de la constitution fédérale, les signataires, citoyens et citoyennes suisses jouissant des droits civiques, proposent l'initiative suivante:

Art. I

La constitution fédérale de la Confédération suisse du 29 mai 1874 est complétée comme suit:

I

Art. 89 alinéa 3

Les traités internationaux conclus pour une durée déterminée ou indéterminée sont également soumis à l'adoption ou au rejet du peuple lorsque la demande en est faite par 30 000 citoyens actifs ou par huit cantons.

Art. 89 alinéa 4 supprimé.

II

L'art. 89 alinéa 3 entre en vigueur aussitôt après son acceptation par le peuple et les cantons et sa promulgation par l'Assemblée fédérale.

Le délai référendaire commence à courir au même moment pour les traités internationaux en vigueur qui ont été conclus pour une durée déterminée.

Le comité d'initiative renonce expressément à la clause de retrait.

Le texte déterminant est le texte allemand.

13

Exportation de matériel de guerre.

Selon l'art. 12 de la loi fédérale sur le matériel de guerre du 30 juin 1972, il appartient au Conseil fédéral de décider si l'exportation de matériel de guerre est contraire aux intérêts du pays ou contrevient à des accords internationaux (Art. 10), si dans les territoires, auxquels le matériel est destiné, des conflits armés ont éclaté, ou menacent d'éclater ou si encore il y règne des tensions dangereuses (Art. 11, 2a), ou enfin, s'il appert que des livraisons de matériel de guerre à un pays donné risquent de compromettre les efforts de la Confédération dans le domaine des relations internationales, notamment en ce qui concerne le respect de la dignité humaine, l'aide humanitaire ou l'aide au développement (Art. 11, 2b). Le Département politique désigne dans chaque cas les demandes d'autorisation d'exportation de matériel de guerre à soumettre au Conseil fédéral. Celui-ci se réserve d'ailleurs de trancher toutes les questions de principe (Art. 13 de l'Ordonnance sur le matériel de guerre du 10 janvier 1973). La même procédure s'applique aux permis de fabrication, si le pays destinataire est connu.

La récession économique a fait apparaître sous une lumière nouvelle la problématique inhérente à la loi fédérale. D'un côté, le Conseil fédéral se considère lié par la promesse faite en son temps, d'appliquer la loi d'une manière restrictive (la commission de gestion du parlement vient d'ailleurs de lui confirmer formellement que tel est le cas), d'autre part, il ne peut pas

./.

non plus faire abstraction du fait qu'une interprétation trop étroite de la loi aurait pour conséquence la perte de nombreuses places de travail, et ceci pas seulement dans les usines d'armements proprement dites, mais également dans de nombreuses petites entreprises qui fournissent des pièces détachées. Comme on le sait, la pratique suivie jusqu'ici par le Conseil fédéral a déjà eu pour conséquence un transfert à l'étranger d'une part de la production de l'industrie suisse d'armements.

Les critiques parues récemment dans la presse à l'encontre de la pratique suivie par le Conseil fédéral donnent lieu aux remarques générales suivantes:

Le Conseil fédéral a toujours été de l'avis que le seul fait pour un gouvernement étranger de traiter l'opposition dans son pays d'une manière à notre avis excessivement dure, ne justifiait pas un embargo de matériel de guerre sur la base de l'art. 11 (efforts de la Confédération en ce qui concerne le respect de la dignité humaine), mais qu'il devait s'agir d'une mesure durable, dirigée contre tout un groupe de la population (discrimination raciale, etc.). Or, si l'on fait abstraction de cas nets tels que l'Afrique du Sud, la Rhodésie, l'Ouganda etc., c'est en fait toujours une question d'appréciation, dont il n'est guère aisé de tracer la limite. On peut d'ailleurs dire la même chose en ce qui concerne l'existence de tensions dangereuses. Là où il est compétent, le Département politique s'efforce toutefois d'appliquer des critères aussi objectifs que possible pour juger de telles situations.

./.

A vrai dire, l'ordonnance sur le matériel de guerre ne fait pas de distinction entre matériel de guerre de caractère offensif et défensif. Cependant, là où existe une marge d'appréciation, des considérations de ce genre ne peuvent raisonnablement être exclues. Il y a certes une différence entre par exemple une exportation de systèmes de défense anti-aérienne de caractère purement défensif vers un pays où des conflits internes semblent possibles et une livraison de matériel offensif ou autre qui pourrait se prêter particulièrement bien aux conflits en question.

Dans ce contexte se pose aussi le problème, d'ailleurs de moindre importance, des armes à main privées. Depuis la suppression de l'ancienne autorisation générale d'importer ou d'exporter une arme personnelle avec la munition correspondante dans le cadre du trafic des voyageurs en raison de son incompatibilité avec la loi fédérale, une pratique d'autorisation plus large s'est imposée. Par conséquent, dans la statistique des exportations de matériel de guerre, des exportations d'armes à main individuelles peuvent donc apparaître même vers des pays dits d'embargo.

En ce qui concerne les détails des permis d'exportation accordés ces derniers mois par le Conseil fédéral et l'administration nous vous renvoyons à la déclaration du Département militaire du 19 août dernier.

SITUATION AU PORTUGAL

14

1. Il est difficile de savoir si l'éviction de Gonçalves, due au réveil des officiers modérés qui rejoignent ainsi après quatre mois de retard les options de l'électorat, représente le tournant décisif dans la lutte contre la prise du pouvoir par les communistes.
2. A relever que les officiers modérés ont pris le risque de provoquer l'affrontement armé dont les menaçaient les communistes. Mais ceux-ci, sur la défensive, n'ont pas mis leur projet - ou leur bluff - à exécution, en raison notamment de la force de leurs adversaires, qui ~~de~~ recrutent non seulement dans le Nord, mais également dans les unités du centre.
3. Le succès des modérés ne doit toutefois pas faire illusion. Certains responsables militaires, anticommunistes, sont aussi opposés au régime des autres partis politiques, au profit d'une formule de démocratie directe s'appuyant sur des conseils de travailleurs, de locataires, etc.
4. L'unité entre le peuple et le MFA n'existe plus, ni même l'unité au sein des Forces Armées. Si le Nord manifeste ouvertement des tendances conservatrices, le Sud est encore encadré par des éléments communistes qui occupent des positions-clé au sein des conseils municipaux, des syndicats et de l'administration. De plus, on ignore comment réagira Lisbonne? Les moyens de communication les plus importants (presse, radio, TV) sont encore contrôlés par les communistes, qui exercent leur influence sur la marine et une partie de l'infanterie.

5. Pour ce qui est de la formation du gouvernement, divers groupes sont en lutte pour s'assurer les principaux ministères. Le plus convoité est celui du Plan et des Affaires Economiques, qui était jusqu'ici un fief marxiste. Mario Soares aurait décidé de ne pas participer au gouvernement, pour se vouer entièrement à sa tâche de responsable du PS. C'est l'ancien ministre de la Justice, Zenha, du même parti, qui reprendrait les Affaires Etrangères. Soares s'attendrait d'autre part que Cunhal ne soit plus non plus membre du gouvernement, sa position s'étant affaiblie au sein de son propre parti.
6. Indépendamment des soucis d'ordre économique qui assaillent les autorités portugaises, le problème de l'Angola reste le plus préoccupant, tant celui de la destinée de ce territoire proprement dite que celui des réfugiés que le Portugal n'est en état ni d'entretenir ni d'occuper - le chômage est déjà de 8 %.
7. Dans ces conditions, on ne peut que considérer avec étonnement les agissements du Général de Spínola, qui a déjà commis suffisamment d'impairs quand il était au pouvoir et dont le silence aurait été apprécié. Il ne semble toutefois pas que ce facteur de complication parvienne à brouiller les cartes.



Situation en Afrique

15

La situation ainsi que les développements politiques sont en soi connus par les journalistes. Nous examinons la situation dans la perspective des intérêts suisses en Afrique uniquement. Pour des raisons géopolitiques, le tour d'horizon se limitera à l'Afrique Noire (à l'exclusion de l'Afrique du Nord).

- I. Il y a 3 catégories d'Etats africains, chacune ayant à faire face à des problèmes qui lui sont propres.
- a) Les Etats indépendants d'Afrique noire
 - b) Les Etats dont l'indépendance est imminente ainsi que les ex-colonies portugaises qui viennent d'accéder à l'indépendance
 - c) L'"Afrique blanche": Afrique du Sud, Rhodésie.

a) Les Etats indépendants d'Afrique noire

Ils sont à la recherche de leur identité nationale en ce qui concerne leurs structures sociales et économiques, ce qui ne leur réussit pas sans autre. Plusieurs Etats ont ainsi été amenés à vouloir libérer leur économie et leurs biens immobiliers de l'influence étrangère. Deux procédures sont utilisées à cette fin: soit ils imposent à l'étranger l'obligation légale de vendre aux nationaux une participation majoritaire dans leurs entreprises; soit, influencés par le modèle de la doctrine marxiste, ils procèdent à des nationalisations. Jusqu'à ce jour, le principe de l'indemnisation adéquate n'a jamais été contesté, mais l'indemnisation effective reste difficile à obtenir (contre-revendications de prétendus arriérés fiscaux, évaluation des biens discutable, difficultés de paiement, etc.). Ainsi, une activité économique indépendante s'avère de plus en plus difficile pour les Suisses de l'étranger établis en Afrique.

Il ne faut par contre pas non plus sous-estimer les possibilités d'exportation de l'économie suisse (industrie, commerce, ingénieurs-conseils etc.) qui voudrait participer à la mise sur pied de nouvelles industries nationales en Afrique.

b) Les Etats dont l'indépendance est imminente ainsi que les ex-colonies portugaises qui viennent d'accéder à l'indépendance

Ce groupe se différencie de la première catégorie d'Etats par les situations et l'évolution politique beaucoup plus tourmentées qui y prévalent. Ceci est particulièrement vrai pour l'Angola: Notre plus gros souci a été celui de l'évacuation de la colonie suisse (pratiquement achevée, la décision de quitter le pays ayant été laissée aux Suisses en question). La sauvegarde des intérêts suisses proprement dits a donc temporairement dû être relégué à l'arrière plan. Dans d'autres pays, tels le Mozambique et la Guinée Bissau, la sauvegarde des intérêts reste pour le moins problématique. Des changements dans la structure sociale et économique s'y dessinent, sans que l'on puisse pour autant évaluer, en ce moment, leur juste portée.

c) "Afrique blanche"

D'une part, les intérêts économiques et la colonie suisse sont considérables et ne sont pas menacés. Ils représentent un facteur important pour l'économie suisse qui lutte contre la récession.

D'un autre côté, il y a la politique de l'Apartheid avec sa cruelle ignorance des droits de l'homme et son mépris de la dignité de la population noire. Certains signes laissent cependant entrevoir que la haute conjoncture économique dont jouit l'Afrique du Sud pourrait amener Prétoria à se montrer plus conciliant envers la population noire, ce qui pourrait conduire à une amélioration et à une consolidation de la position de cette dernière. Mais il reste encore beaucoup de chemin à parcourir dans ce domaine.

La Rhodésie n'a pas été reconnue par la Suisse. Nous nous tenons toujours volontairement, dans une certaine mesure, aux sanctions décrétées par l'ONU vis-à-vis de ce pays. Les importations en provenance de la Rhodésie ne sont autorisées que dans le cadre du "courant normal". Quant à l'assujettissement des exportations à un régime d'autorisation préalable qui avait été envisagée en son temps, les chances de le voir appliqué un jour demeurent incertaines à cause de la récession et du chômage.

L'OUA, pour sa part, a l'intention d'établir une liste noire des firmes qui commercent avec la Rhodésie.

II. Reconnaissance, relations diplomatiques

A l'exception de la Rhodésie, la Suisse a reconnu tous les Etats actuels d'Afrique. Le problème de la reconnaissance des mouvements nationalistes de libération a disparu avec l'indépendance des anciennes colonies portugaises.

Relations diplomatiques: Avec tous les Etats reconnus. Certains petits Etats sont rattachés à des ambassades établies dans des pays tiers.

Ex-Colonies portugaises

A l'exception du Mozambique, à qui une demande d'agrément pour un ambassadeur a été soumise et où une ambassade sera ouverte prochainement, le réseau de nos représentations n'a pas encore été établi.

ZW/hz

Berne, le 10 septembre 1975.

16

Conférence de presse du Chef du DépartementS e r p e n tI. Historique

- Tout d'abord, le serpent a été créé comme première étape de la réalisation de l'union monétaire européenne. Le serpent fut tout d'abord dans le tunnel (dollar). Depuis le printemps 1973 il flotte librement vis-à-vis du dollar. Peu après sa création, les livres anglaise et irlandaise, puis la lire italienne en sont sorties. Le retrait du franc français date de janvier 1974, sa réintégration de juillet 1975.

- En mars 1973, la Suisse est invitée à participer au serpent. Le refus, donné alors, fut motivé principalement par les craintes d'afflux massifs de capitaux et la nécessité d'intervenir fortement sur le marché des devises (la relation DM/franc suisse était alors de 1.20).

- Depuis lors, les fluctuations de cours ont été prononcées de même que l'appréciation du franc suisse. Un besoin en est résulté de stabiliser au moins les monnaies européennes. L'aggravation de la situation de

- 2 -

notre industrie d'exportation suppose au moins des supputations d'évolution de cours plus précises. Cette idée a relancé notre intérêt pour une association au serpent à fin février.

- Depuis mars 1975, entretiens techniques entre les Gouverneurs des banques centrales.
- Des discussions politiques ont eu lieu entre M. Chevallaz et ses collègues autrichien et allemand à Vienne les 21 et 22 mars 1975, puis avec M. Fourcade à Paris, début avril. Le 7 mai 1975, le Conseil fédéral a donné le feu vert pour la poursuite des contacts au niveau technique.
- En juin 1975, les ministres des finances du Marché Commun ont eu des entretiens politiques sur l'adhésion de la Suisse au serpent. La France y a exprimé ses réserves.

Le 10 juillet 1975, la France réintègre le serpent. Par la même occasion, la Suisse est invitée à des entretiens fixés pour le 22 septembre à Bruxelles "les ministres des finances, les Gouverneurs des banques centrales ont exprimé le désir de continuer ensemble la discussion avec les autorités suisses en vue de trouver une issue favorable à l'accession suisse au serpent".

Le 16 juillet 1975, le Conseil fédéral accepte l'invitation "dans l'idée qu'elle permettra de tirer les conclusions des discussions qui ont déjà eu lieu sur le plan technique au sujet des modalités de fonctionnement du serpent".

II. Problèmes

- Nous avons manifesté, de longue date, notre intérêt de principe au serpent sans jamais formuler une demande d'adhésion formelle. L'objectif demeure toujours, au regard des perturbations monétaires mondiales, de créer une zone européenne de stabilité. Les fluctuations de cours, plus encore que le niveau du cours du franc suisse, ajoutent aux difficultés croissantes de notre industrie d'exportation. L'objectif de la zone de stabilité n'est pas seulement de l'intérêt national mais international.

- L'affaire est avant tout de nature technico-monnaire; c'est pourquoi les négociations d'adhésion ont été poursuivies dans un premier stade entre banques centrales. La question du cours d'entrée est d'importance. Aux craintes que le franc suisse soit une monnaie spéculative, on peut répondre que le dispositif de défense contre les afflux indésirables de capitaux est suffisant. Depuis le 8 juin 1975 (prorogation de l'arrêté sur la sauvegarde de la monnaie) notre volonté de lutter contre ces afflux de capitaux est confirmée.

Au besoin, nous pouvons compléter nos mesures. Avec ou sans serpent, la Banque nationale suisse veille à assurer des relations de change ordonnées.

- Nous reconnaissons que la question de notre adhésion au serpent a une dimension politique compte tenu du fait que le serpent est un instrument d'intégration. La question de notre association (semblable à celle de la Suède et de la Norvège) nous donne des droits et obligations fondamentalement semblables à ceux du Marché Commun mais sans participation aux conférences des Ministres du Marché Commun. Sur le plan technique également, on peut envisager quelques règlements particuliers (modalités d'intervention, par exemple).

Cette intention ressort d'ailleurs de notre réponse à l'invitation du 22 septembre: "Cette réunion devra confirmer, le cas échéant préciser les éléments d'appréciation qui seront nécessaires à nos autorités respectives pour parvenir à une décision".

- L'intention de la Suisse est de ne pas entrer dans des accords bilatéraux non monétaires :
 - i) en particulier, nous refusons d'entrer en discussions, comme le souhaiterait la France, sur les problèmes de l'harmonisation fiscale, de l'assistance fiscale, de l'harmonisation des contrôles sur les capitaux, etc. et à tous les domaines qui

ne relèvent pas, au sens strict, du bon fonctionnement du serpent. En d'autres termes, nous ne voulons payer aucun prix pour notre association.

- ii) De même, nous n'avons pas voulu accepter les initiatives françaises d'entretiens bilatéraux. Nous avons été renforcés dans cette attitude par les autres pays du serpent (en particulier Allemagne fédérale et Pays-Bas).

Service économique et financier



J. Zwahlen