

p.a.21.5 - NF/Wf

Procès-verbal de la séance du  
Groupe d'Etudes du 1er mars 1974

Présents :

Mmes J. Hersch  
 R. Von Overbeck  
 MM. Micheli  
 Riklin  
 Dominicé  
 Ruffieux  
 Umbricht  
 Bauer

Excusés :

Mme D. Bindschedler  
 MM. Lepori  
 Jucker  
 Boesch  
 Zellweger  
 Dénéreaz  
 Wildbolz

DPF : M. l'Ambassadeur de Ziegler  
 M. Nordmann

Mme Gaspar (Secrétariat)  
 Mlle Goy

- 
1. Le Président ouvre la séance et fait adopter le procès-verbal. Il constate que le Groupe reprend ses travaux après une longue interruption. Des deux thèmes proposés par le Professeur Riklin, l'un, les Pactes sociaux des Nations Unies, ne pourra être traité aujourd'hui. Le Professeur Müller, de l'Université de Berne, nous présentera un exposé. L'autre thème : applicabilité du principe des droits de l'homme dans la politique étrangère, sera exposé par Mme Hersch. Enfin, il faudra organiser nos travaux à venir.

./.

2.

Mme J. Hersch

- 2.1. Le principe des droits de l'homme ne saurait remplacer tous les autres. Pour bien l'apprécier, il faudrait être dans une situation concrète. Il serait intéressant que le Département puisse nous proposer des cas pratiques d'intervention en faveur des droits de l'homme. Les droits de l'homme ne peuvent pas être le seul principe qui entre en ligne de compte.
- 2.2. Souvent, les intérêts économiques servent de justificatif à des actions de politique étrangère. Or ces intérêts ont leur valeur propre, dans l'ordre économique qui est le leur. Il est choquant de voir ces intérêts érigés au rang de principe. Or, par exemple, le principe de la disponibilité n'est pas identique au principe des intérêts économiques. Dans notre pays, il est possible d'avoir une politique économique qui soit simplement de l'économie politique. Il suffit à cet égard d'un sentiment clair de ce qui doit être le minimum indispensable dans le domaine économique : à l'époque hitlérienne, on a pu faire du commerce avec les Allemands sans se serrer les mains; c'était un symbole. Les relations économiques n'impliquent pas non plus la fraternité culturelle.
- 2.3. On croit que les échanges culturels vont sans dire. En vérité, ils exigent un certain nombre de conditions préalables, dont celle de la vérité. On doit mieux marquer la distinction entre le culturel et les pures nécessités militaires ou économiques. Les échanges culturels doivent être décidés pour eux-mêmes, avec pour critère autant de faits constatables que possible. Dans l'économie, nous



- 3 -

ne sommes pas libres : il faut survivre. Dans la culture, nous sommes libres.

Le principe des droits de l'homme joue un certain rôle pour décider, par exemple, du commerce des armes. Il permet d'appliquer un critère, qui a beaucoup de force s'il s'agit de déterminer l'existence d'un conflit qui empêcherait la livraison d'armes. Le problème avec les droits de l'homme est qu'ils englobent tout le bonheur humain et que leurs critères sont peu juridiques.

- 2.4. Les échanges culturels, pour y revenir, ont une valeur propre, indépendante des autres accords internationaux. La tentative d'expulser l'Espagne de l'UNESCO était symptomatique : on a choisi l'UNESCO parce que cela prêtait moins à conséquence. J'aurais compris une exclusion hors d'une organisation militaire ou économique, mais justement pas dans le domaine culturel. Pour ce qui est de la Conférence sur la Sécurité et la Coopération en Europe (CSCE), la position suisse est fidèle à la tradition du pays; on peut s'en inspirer. Il faut maintenir un certain nombre d'exigences, notamment dans l'échange de personnes et les contacts entre groupes. Car ils ont lieu dans une choquante asymétrie, dont il faut être conscient : d'un côté, des personnes indépendantes, de l'autre des représentants de partis. Ce sont de faux échanges. S'il faut parfois, en effet, affronter des situations mensongères, du moins ne doit-on le faire qu'avec de fortes raisons, en toute lucidité et en en informant le public.

- 2.5. Dans les organisations internationales, notre attitude est incertaine, pour ce qui est des violations du droit. Or, le droit est très important. Il n'est pas seulement

./.

- 4 -

secondaire. Les Nations-Unies existent par le droit, non par la force. La neutralité nous oblige à rappeler les faits. La culture est associée à la vérité. Je cite Jaspers : la paix à coup de vérité, d'arbitrage, mais pas de mensonge. Il nous faut profiter de notre petitesse pour être une grande exception. Nous ne sommes pas redoutables, c'est pourquoi nous pouvons être des arbitres. L'arbitrage ne va pas de pair avec la force. La Suisse aurait des sacrifices à assumer pour la vérité. Pas de suicide, mais certains sacrifices; pour cela, nous pourrions renouveler la physionomie de la politique étrangère devant les jeunes et le public suisse. On a beaucoup trop tendance, en Suisse, de croire que toutes les choses qui sont dans notre intérêt sont nécessairement bonnes pour tout le monde et vice-versa. Je suis persuadée que notre crédibilité ne peut être reconnue que si, dans certains cas, nous assumons nos sacrifices.

M. Micheli

remercie Mme Hersch de son exposé qui constitue une excellente base de discussion. Il ouvre la discussion générale.

M. de Ziegler

précise qu'il s'exprime à titre privé sans engager l'opinion du Département. Il juge la partie inégale entre ceux qui expriment ce vers quoi nous devrions tendre, l'idéal, et ceux qui doivent tenir compte des dures réalités de la vie internationale. On peut avoir des principes remarquables, exaltants, mais qui comportent une chance minime de réalisation. Relations commerciales : nous en avons en 1941 avec l'U.R.S.S. sans entretenir avec elle de relations politiques.

./.



- 5 -

Les relations commerciales étaient l'une des conditions de notre indépendance. Relations culturelles : on hésite à étatiser ces relations; on préfère un plan moins officiel. D'où l'absence d'accords culturels.

Mme Hersch

demande que le DPF fournisse des cas précis pour juger de l'inégalité entre la réalité concrète et les principes.

M. Bauer

1. Il faut retenir d'idée de pondérer les lignes directrices de notre politique étrangère par les droits de l'homme sur le plan officiel, malgré les difficultés d'application pratique du principe.
2. Les relations économiques sont également un impératif. Elles peuvent être un instrument de rapprochement (ainsi en Europe Occidentale depuis 1945). Avec les pays de l'Est, ce n'est pas l'accord commercial qui importe, mais les relations entre organismes privés. La nécessité de commercer avec l'U.R.S.S. est plus politique (sur le plan de l'universalité, comme aussi la nécessité de sortir de l'isolement) que strictement économique.
3. Il faut également distinguer entre l'U.R.S.S. et les Etats satellites. Avec ceux-ci, malgré les possibilités limitées, les contacts sont plus équilibrés, humains, moins lourds. Mais nous avons fait preuve de timidité à l'égard de nos relations avec les pays socialistes. C'est une organisation économique, l'OECE, qui a été la première à admettre l'Espagne franquiste. Il faudrait davantage de contacts entre l'économie privée et le DPF (exemple : l'affaire LIP). Quant à l'information

- 6 -

du grand public, elle pourrait s'avérer nocive. Dans les pays socialistes, particulièrement, le respect du secret le plus absolu est une condition du succès des négociations. Pour ce qui est de l'arbitrage, il faut tenir compte des rapports de force, qui sont réels, ce qui limitera malheureusement le rôle de l'arbitrage. Les problèmes se posent en termes politiques, ainsi le pétrole, les matières premières. A la lumière de ces données, il est difficile de tenir compte des préoccupations énoncées.

#### M. Umbricht

La question posée est de savoir quels principes peuvent s'appliquer dans la détermination de notre politique étrangère ? Quelles lignes directrices en ce sens notre Groupe doit-il recommander ? Je suis d'accord avec Mme Hersch : la Suisse doit avoir le courage de faire respecter le droit, où qu'elle se trouve, que cela plaise ou non. On nous respecte pour avoir ce courage là. Plutôt que de discuter de principes, j'aurais souhaité disposer de cas concrets, comme je l'ai suggéré en 1971 : Méditerranée, Proche-Orient (attitude envers les mouvements de libération, entrée à l'ONU). En raison des aspects politiques de l'économie, la Division du commerce devrait être réintégrée au DFF.

Economie : les relations économiques sont indispensables à l'indépendance du pays, mais on ne peut exclure des considérations politiques (ex. le pétrole, le Viet Nam).

Non-ingérence : On ne peut sans autre abandonner ce principe, ne serait-ce qu'à cause de la neutralité. Ce ne doit pas être un principe.

l'information : Il faut savoir à qui elle profiterait. Elle peut nuire à des relations économiques, ou servir à la concurrence. Je suis opposé à l'idée d'en faire un principe.

./.



M. Ruffieux

La politique officielle de la Suisse a tenu compte des vues défendues par Mme Hersch, par exemple s'agissant de l'accueil des réfugiés au 18<sup>e</sup> siècle. On a donc inséré les droits de l'homme plus tôt qu'on ne pourrait penser. L'Allemagne du Troisième Reich n'a jamais réclamé des accords culturels, mais le droit d'association à travers des démarches qui allaient très loin. A propos des échanges culturels, il faudrait proposer un cas non pas dans le contexte de la guerre froide, mais dans un contexte qui a des conséquences pour le DPF et pour l'indépendance du pays.

M. Dominicé

Il existe un conflit entre des obligations internationales souscrites et le principe de la non-ingérence. Dans le cas des Soviétiques, ce n'est pas s'ingérer dans leurs affaires intérieures, mais demander le respect des engagements internationaux. On ne peut faire de hiérarchie entre les principes. Les droits de l'homme sont la condition de la paix. La neutralité n'est qu'un moyen.

M. Riklin

A propos de la non-ingérence, il faut noter que nous le faisons déjà, sans en avoir conscience; ainsi en jugeant les événements de Tchécoslovaquie, de Hongrie, de Grèce, en condamnant les guerres. Mais ce n'est pas systématique. Nous ne voulons pas nous ériger en juge d'autrui, mais les statuts du Conseil de l'Europe, par exemple, permettent de faire des exceptions au principe de non-ingérence. Quant au fondement de ce principe, aucune politique ne se conçoit sans lui (CSCE, exportations d'armes, droit d'asile, travailleurs étrangers). Nous devons

donc avoir une vue critique des buts traditionnels et également pouvoir les compléter.

M. de Ziegler

La non-ingérence n'est pas un principe, c'est une réalité qui découle de la notion de souveraineté qui régit encore les relations entre Etats. Il y aurait un certain danger à élever au rang de principe la référence aux droits de l'homme.

M. Micheli

résume la discussion. Mme Hersch ne propose pas d'ajouter encore un corollaire au principe de neutralité, mais de compléter l'objectif que représente l'indépendance du pays. Nous pourrions inclure le respect des droits de l'homme comme objectif dans le cadre des recommandations que nous serons amenés à faire. Mais nous ne pouvons accepter d'intervenir dans les affaires d'autrui uniquement sous l'angle des droits de l'homme. Il y a une distinction à faire entre relations économiques, relations purement politiques, politique économique et échanges culturels, lesquels reposent sur des bases propres.

M. Umbricht

ne pense pas qu'on doive faire des droits de l'homme un principe; le Conseil fédéral ne peut pas déplorer la violation des droits de l'homme dans chaque cas.



M. Bauer

les droits de l'homme sont, à mon avis, un droit naturel. là où existe une communauté d'affinités et de droit comme cela devrait être le cas en Europe occidentale, nous devrions pouvoir en débattre, mais pas ailleurs, car nous n'admettons guère la réciprocité.

M. Dominicé

si l'on veut dépasser la notion de souveraineté, il faut souligner que les organisations internationales sont au service de l'humanité d'abord, et des Etats ensuite seulement.

M. Riklin

il conviendrait de différencier, pour adapter chaque critère des droits de l'homme à l'objectif poursuivi. Il peut s'agir de traités internationaux (droits de l'homme) ou de lois (exportations d'armes).

Le Groupe d'étude discute ensuite de l'ordonnance de ses travaux. Le Président rappelle que le mandat du Groupe est : l'analyse des principes qui ont guidé la politique extérieure, et une prospective des dix prochaines années. Il souhaite que le Département soumette au Groupe des cas pratiques.

Il est décidé : - deux réunions auront lieu les 10 et 31 mai pour l'audition d'exposés du Professeur Müller et de M. Umbricht, sur les pactes sociaux de l'ONU et le Tiers-Monde respectivement;  
- une réunion de deux jours consécutifs pour mettre au point le rapport du Groupe sera convoquée les 28 et 29 juin.

La séance est levée à 14 H 45.