

Exposé du Chef du Département politique, P. Aubert¹

EXPOSÉ INTRODUCTIF SUR LES RELATIONS DE LA SUISSE ET DES NATIONS UNIES

[Berne,] 3 juillet 1978

Je distingue dans le thème très vaste que constituent les relations de la Suisse et des Nations Unies deux aspects principaux: l'un celui de l'adhésion de la Suisse aux Nations Unies et l'autre celui des domaines de la coopération internationale au sein des Nations Unies qui intéressent la Suisse. Je ne mentionnerai au reste que ceux qui sont au centre de l'actualité.

Adhésion de la Suisse aux Nations Unies

Vous savez que le Conseil fédéral a décidé avec l'approbation des Chambres de soumettre au vote du peuple suisse et des cantons la question de l'adhésion de la Suisse aux Nations Unies². Le calendrier n'est pas fixé, mais la votation n'aura certainement pas lieu avant les prochaines élections fédérales en 1979.

On peut prévoir que le débat portera avant tout sur le problème de la compatibilité de la participation à l'Organisation des Nations Unies avec la neutralité suisse, neutralité qui est le fondement de notre politique étrangère depuis des siècles, le restera et à laquelle le peuple suisse est justement attaché³.

Il s'agira d'une votation très importante pour l'avenir de la Suisse et qui, si elle porte certes sur un problème de politique étrangère, est – on ne le soulignera jamais assez – une *décision de politique intérieure* et comme telle influencée par les aléas de cette politique⁴.

Je ne vous cache pas que la bataille sera difficile à gagner, que l'enjeu est grand et qu'il dépasse à certains égards le cadre de la solution d'un problème propre à la Suisse. La réussite prouvera celle des Nations Unies et que les grands principes de la coopération internationale sont saisis, compris, approuvés par tout un peuple et cela même lorsqu'ils vont apparemment bien au-delà des intérêts purement nationaux; l'échec montrerait que nous autres en Suisse avons failli à notre tâche qui doit être en premier lieu pour le moment une tâche d'information et non de propagande. J'ai été à cet égard très sensible à l'initiative de Monsieur le Secrétaire général adjoint Cottafavi qui a

1. *Exposé*: CH-BAR#E2003A#1990/3#1635* (o.715.4.Uch). Rédigé par F. Pometta. Prononcé lors de la visite de K. Waldheim à Berne. Pour les résultats de l'entretien, cf. la notice de P. Aubert du 5 juillet 1978, dodis.ch/51608 et le compte rendu de R. Mayor du 6 juillet 1978, dodis.ch/51581. Annotation manuscrite dans la marge: NB: K. Waldheim est prié de ne pas parler de l'entrée de la Suisse à l'ONU lors de sa conférence de presse.

2. Cf. le rapport sur les relations de la Suisse avec l'Organisation des Nations Unies et ses institutions spécialisées de 1972 à 1976 du Conseil fédéral du 29 juin 1977, dodis.ch/51532, pp. 926 s.

3. *Ibid.*, pp. 909–915.

4. Cf. DDS, vol. 27, doc. 120, dodis.ch/51502.



préconisé des contacts plus étroits entre nos services d'information respectifs, suggestion à laquelle nous avons déjà donné suite.

Le peuple suisse connaît trop mal le rôle si important de l'ONU⁵ en tant qu'organe et forum de négociations et les mass media attirent de préférence son attention sur ce qu'ils croient être des échecs parce qu'ils ne sont pas assez conscients des très grands obstacles auxquels vous devez faire face dans le déroulement d'une négociation permanente entre des adversaires souvent irréductibles.

Il n'en reste pas moins que certaines tendances de la communauté internationale – utilisation abusive des majorités automatiques, mise au ban de la communauté internationale de certains États, double standard en matière de droits de l'homme⁶ – sont difficilement admises par l'opinion publique suisse. Nous avons constaté, par exemple, que la résolution 3379/30 assimilant le sionisme au racisme⁷ avait beaucoup nui à la cause de notre adhésion.

Passant maintenant à nos relations actuelles en tant qu'État non membre avec les Nations Unies, il n'est pas besoin de vous dire, je crois, qu'elles sont excellentes et que les buts de la politique suisse coïncident avec l'idéal de paix qui est celui de la Charte et qui a trouvé son expression la plus originale dans les opérations de maintien de la paix, opérations auxquelles mon pays attache la plus grande importance et à laquelle il continuera à accorder son soutien à l'avenir, dans la mesure de ses moyens et *de cas en cas*.

Nous contribuons depuis longtemps au financement des opérations de maintien de la paix à Chypre⁸ et continuerons à mettre un avion à disposition de l'ONUST et de la FUNU II⁹. Nous n'envisageons pas en revanche, pour des raisons qui tiennent à notre politique de neutralité, de soutenir l'action de la FINUL au Liban¹⁰.

La Suisse, en tant qu'État non membre, n'est pas tenue juridiquement par les décisions du Conseil de sécurité concernant la Rhodésie¹¹ ou l'Afrique du Sud¹². Nous avons pris cependant les mesures nécessaires pour que le territoire suisse ne soit pas utilisé pour déjouer les sanctions contre la Rhodé-

5. *Sur les mesures prévues pour une information du peuple suisse, cf. la notice de A. Hasler à E. Brugger du 10 juin 1977, dodis.ch/51698; l'exposé de P. Aubert du 6 juin 1978, dodis.ch/51540 et la notice de A. Ritz du 27 novembre 1978, dodis.ch/51563.*

6. *Cf. DDS, vol. 27, doc. 114, dodis.ch/49960.*

7. *Cf. DDS, vol. 26, doc. 193, dodis.ch/37207 et DDS, vol. 27, doc. 21, dodis.ch/51500, note 18.*

8. *Cf. DDS, vol. 25, doc. 20, dodis.ch/35753, en particulier note 13.*

9. *Sur l'engagement de la Suisse à l'ONUST et la FUNU II, cf. DDS, vol. 26, doc. 47, dodis.ch/39249.*

10. *Cf. le PVCF N° 670 du 24 avril 1978, dodis.ch/50285.*

11. *Sur l'attitude de la Suisse envers les sanctions de l'ONU contre la Rhodésie, cf. la compilation thématique dodis.ch/T1571.*

12. *Sur la question d'une prise de sanctions de l'ONU contre l'Afrique du Sud et les conséquences pour la Suisse, cf. DDS, vol. 22, doc. 33, dodis.ch/30386; DDS, vol. 23, doc. 7, dodis.ch/31045 et doc. 156, dodis.ch/31047; DDS, vol. 24, doc. 60, dodis.ch/33642; DDS, vol. 25, doc. 86, dodis.ch/35680; DDS, vol. 26, doc. 100, dodis.ch/38893; DDS, vol. 27, doc. 106, dodis.ch/49365 et doc. 195, dodis.ch/49312; la notice de J. Monnier à P. Graber du 28 novembre 1977, dodis.ch/53897 ainsi que le PVCF N° 557 du 5 avril 1978, dodis.ch/52128.*

sie¹³ et appliquons depuis 1963 un embargo sur les armes à destination de l'Afrique australe¹⁴.

Nous sommes très préoccupés par la situation de l'Afrique¹⁵ et du Moyen-Orient¹⁶ et c'est pourquoi j'ai demandé qu'on mît ces problèmes à l'ordre du jour, car nous savons que vous vous montrez, Monsieur le Secrétaire général¹⁷, infatigable dans vos activités de négociateur et de médiateur. Notre sympathie et notre appui vous sont acquis de même qu'à l'Organisation que vous représentez.

Votre tâche est très complexe, car il faut éviter les points de rupture et que des pressions nécessaires certes sur les parties au conflit n'aient en définitive l'effet contraire d'exacerber les différends. Mon Gouvernement, pour sa part, s'est toujours opposé aux tentatives d'expulsion d'Israël ou de l'Afrique du Sud des organisations spécialisées¹⁸, car il croit qu'elles vont contre le but désiré. De même, nous croyons qu'un arrêt des investissements en Afrique du Sud serait plutôt préjudiciable qu'utile à la cause de la paix dans cette région; il n'améliorerait en tout cas en rien le sort des populations¹⁹.

Les remarques que je viens de faire sont applicables à tout État et en toutes circonstances et ne sont nullement irréconciliables, dans le cas qui nous occupe aujourd'hui, avec notre condamnation de la politique d'apartheid et l'importance que nous accordons au respect des droits de l'homme.

Nous établissons, en effet, une différence très nette entre la codification et le développement de la protection des droits de l'homme et l'action politique des Gouvernements en faveur de ces derniers. Celle-ci doit être ferme, très ferme même, mais pour être efficace doit demeurer discrète et recourir plus aux démarches traditionnelles de la diplomatie qu'aux accusations publiques.

Dans son troisième rapport sur les relations de la Suisse et des Nations Unies²⁰, le Conseil fédéral a indiqué son intention d'adhérer aux Pactes internationaux relatifs aux droits économiques, sociaux et culturels ainsi qu'aux droits civils et politiques. Nous étudions aussi avec beaucoup d'intérêt le projet de convention suédois contre la torture ainsi que les divers textes concernant la protection des détenus qui sont actuellement élaborés par la commission des droits de l'homme²¹. Contrairement à ce qu'écrit la presse, il n'existe pas de projet officiel suisse de convention contre la torture et pour la protection des détenus.

13. Cf. le PVCF N° 2101 du 12 décembre 1977, dodis.ch/49478.

14. Cf. DDS, vol. 22, doc. 187, dodis.ch/30436.

15. Cf. DDS, vol. 27, doc. 158, dodis.ch/49308.

16. Cf. la notice de C. Barbey du 26 juin 1978, dodis.ch/51640. Cf. aussi DDS, vol. 27, doc. 10, dodis.ch/49404.

17. K. Waldheim.

18. Cf. DDS, vol. 27, doc. 21, dodis.ch/51500.

19. Cf. DDS, vol. 27, doc. 135, dodis.ch/49368.

20. Cf. note 2.

21. Cf. la notice de S. Marquard du 7 décembre 1977, dodis.ch/51716 et la déclaration de M. Jeanrenaud à l'occasion de la 34^{ème} session de la Commission des droits de l'homme du 7 mars 1978, dodis.ch/51717.

L'Organisation des Nations Unies a suivi avec une sympathie et un intérêt dont je tiens à vous remercier tout particulièrement les travaux de la Conférence sur la réaffirmation et le développement du droit humanitaire²². Les Protocoles I et II additionnels aux conventions de Genève entreront en vigueur le 7 décembre 1978²³. Ces textes sont importants et nous serions heureux que l'Assemblée générale adopte une résolution exhortant les États membres à devenir parties à ces deux instruments et que vous appuyiez un tel texte de votre autorité morale.

La non-application du droit humanitaire applicable dans les conflits armés reste pour nous – comme pour le CICR du reste – un sujet de préoccupation constante et nous constatons avec consternation que les règles les plus élémentaires du droit humanitaire et du droit de la guerre ne sont plus appliquées. Il est certain que la nature actuelle des conflits armés et les qualifications divergentes que leur donnent souvent les parties en présence ne facilitent guère la fixation claire des normes humanitaires à appliquer. Néanmoins, il est indispensable que la communauté internationale exerce une pression morale permanente sur les parties à des conflits internationaux ou non. À cet égard, je crois que le Secrétariat des Nations Unies joue et peut jouer un rôle particulièrement utile et j'irais même jusqu'à me demander si dans les grandes actions de secours qu'elles vont sans doute entreprendre dans les régions dévastées par les conflits, les Nations Unies ne pourraient pas – bien entendu avec la discrétion et l'absence de publicité dont j'ai parlé tout à l'heure – rappeler aux belligérants l'observation de ces règles élémentaires du droit humanitaire et du droit de la guerre qui facilitent, elles aussi, le règlement des conflits.

La Suisse participera activement à la conférence préparatoire de la conférence des Nations Unies sur l'interdiction ou la limitation de l'emploi de certaines armes conventionnelles²⁴; je n'ai pas besoin de vous dire aussi que cette conférence intéresse beaucoup le CICR qui a convoqué en 1974 et 1976²⁵ deux conférences d'experts intergouvernementaux dont les travaux forment – avec ceux de la conférence diplomatique sur la réaffirmation et le développement du droit humanitaire – la base même des travaux actuels des Nations Unies.

Je me suis apparemment quelque peu éloigné du thème de mon exposé, mais ce sont là des problèmes qui tiennent à cœur au peuple suisse.

La réussite du dialogue Nord-Sud²⁶ est aussi un élément très important pour la diminution des tensions dans le monde et c'est pourquoi je me féli-

22. Cf. le rapport de R. Bindschedler du 27 juillet 1976, dodis.ch/51229; la notice de H. Reimann du 4 juillet 1977, dodis.ch/51235 et le PVCF N° 2099 du 12 décembre 1977, dodis.ch/51254.

23. Protocole additionnel aux Conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à la protection des victimes des conflits armés internationaux (Protocole I) du 8 juin 1977, RO, 1982, pp. 1362–1430 et Protocole additionnel aux Conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à la protection des victimes des conflits armés non internationaux (Protocole II) du 8 juin 1977, RO, 1982, pp. 1432–1442.

24. Cf. le PVCF N° 1275 du 16 août 1978, dodis.ch/51714.

25. Sur la deuxième session de la Conférence d'experts gouvernementaux sur l'emploi de certaines armes conventionnelles, cf. le rapport de R. Bindschedler du 23 mars 1976, dodis.ch/51265.

26. Cf. DDS, vol. 27, doc. 77, dodis.ch/50202 et doc. 92, dodis.ch/49331, en particulier les parties III et IV; l'exposé de P. Aubert du 1^{er} septembre 1978, dodis.ch/48269, point V et la compilation thématique

cite tout particulièrement de la présence de M. le Directeur général Dadzie pendant notre discussion. L'Ambassadeur Jolles va vous dire tout à l'heure les soucis que nous cause la tournure actuelle des débats du Comité plénier. Comment envisagez-vous la reprise de ce débat en septembre et quelles sont à votre avis les procédures les plus propres à relancer le dialogue dans un sens constructif?

Nous souhaiterions connaître aussi votre avis sur le problème de la restructuration des secteurs économique et social des Nations Unies.

Nous considérons, quant à nous, que la restructuration est un exercice nécessaire et utile. La complexité toujours croissante de la coopération internationale, son coût aussi doivent en effet nous inciter à simplifier les mécanismes de coordination qui existent sur le plan international tout en laissant bien entendu aux organismes du système des Nations Unies le degré d'autonomie nécessaire.

Certains aspects de la restructuration ne vont pas cependant sans nous préoccuper²⁷; nous risquons de voir disparaître certains des organes dépendant de l'ECOSOC où la place de la Suisse était assurée. Certes, je conçois la nécessité d'assouplir les mécanismes existant, mais la convocation des réunions ad hoc risque parfois d'être plus compliquée et plus difficile que celle des organes existant dont la base juridique ou le calendrier ne pouvaient être contestés. Cette collaboration au sein de l'ECOSOC et la possibilité de participer en tant qu'observateur aux organes qui en dépendent est très importante pour la Suisse; vous me répondrez sans doute qu'il ne tient qu'à nous d'y participer de plein droit et vous aurez certainement raison, mais je crois que si nous nous trouvions du fait de la restructuration empêchés de participer à des travaux qui nous touchent au premier chef et auxquels nous pouvons du reste sans doute apporter une contribution utile, nous perdriions assez vite contact avec la réalité politique des Nations Unies et ceci ne pourrait que compliquer encore le problème de notre adhésion.

J'ai dit tout à l'heure que nous nous opposions par principe à toute politique d'exclusion²⁸; cette affirmation ne reposait pas seulement sur notre appréciation de la situation politique mondiale, mais aussi sur notre propre expérience qui nous montre qu'il est dangereux à long terme de s'isoler, volontairement ou non, des grands débats internationaux.

La présence des Nations Unies à Genève nous a permis de remédier dans une certaine mesure à cet inconvénient. La Suisse attache et continuera d'attacher une très grande importance politique à cette présence des Nations Unies sur son territoire²⁹.

dodis.ch/T1647. Sur la conception nord-sud de la Suisse, cf. aussi la notice de B. von Tscharnier du 27 décembre 1976, dodis.ch/52050 et la notice de R. Högger du 25 janvier 1977, dodis.ch/52056.

27. Cf. la notice de F. Gruber et F. Muheim du 9 février 1976, dodis.ch/50585 et la lettre de E. Brunner à A. Weinauer du 30 décembre 1977, dodis.ch/50586.

28. Cf. note 18.

29. Cf. DDS, vol. 27, doc. 25, dodis.ch/48714, en particulier note 4 et la notice de F. Gruber du 16 juin 1978, dodis.ch/51580.

Nous avons accepté très loyalement les décisions de l'Assemblée générale concernant le transfert à Vienne d'unités du Secrétariat dont certaines – est-il besoin de le rappeler – étaient installées à Genève depuis l'époque de la SDN.

La prochaine étape des transferts nous intéresse naturellement beaucoup, car je dois vous dire très franchement que nous ne souhaitons pas le démantèlement du siège de Genève. Il s'est créé à Genève au cours des années entre les Nations Unies, les institutions spécialisées et les organisations non gouvernementales des liens organiques, un tissu de relations de travail, qui est très propice à la coopération internationale et qui devrait à notre avis être maintenu. J'exprime là le point de vue d'un État hôte qui a toujours scrupuleusement respecté ses obligations et qui, se fondant sur le principe de la pérennité de son accord de siège avec les Nations Unies³⁰, a fourni et continuera à le faire un effort considérable en faveur du siège de Genève. Nous apprécions beaucoup les contacts réguliers que nous avons à ce propos avec M. le secrétaire général adjoint Davidson.

Nous avons naturellement beaucoup de compréhension pour les difficultés que le Donaupark occasionne à nos amis autrichiens; mais je souhaiterais être informé suffisamment à l'avance des plans qui sont faits pour remplir les bureaux restants. J'ai appris, par ailleurs, lors de mes derniers entretiens à Vienne, que le problème du Donaupark allait peut-être se résoudre de lui-même puisque de nombreuses missions permanentes, l'UNWRA vont s'y installer. Il résulte, en outre, du projet de budget de l'AIEA³¹ que celle-ci ne renoncera pas à la tour A2 qui devrait être reprise par les Nations Unies. Ceci représente naturellement un très grand changement par rapport aux plans antérieurs. Il m'intéresserait naturellement de connaître votre avis sur ces différents points.

Ces quelques observations seront le prélude à une discussion qui je l'espère sera nourrie et que si vous le voulez bien je propose de faire porter au début sur le Comité plénier, les problèmes économiques et la restructuration puisque l'Ambassadeur Jolles doit nous quitter dans quelques instants³².

30. Accord sur les privilèges et immunités de l'Organisation des Nations Unies conclu entre le Conseil fédéral suisse et le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies du 1 juillet 1946, dodis.ch/1799.

31. Cf. *doss.* CH-BAR#E2003A#1990/3#1986* (o.745.82).

32. *Annotation manuscrite dans la marge*: Agence atomique.