

o.104.2 -- MI/ha

Berne, mars 1976

## INSTRUCTIONS CONFIDENTIELLES AUX DELEGATIONS SUISSES

### 1. INTRODUCTION

Les présentes instructions confidentielles, qui remplacent celles du 10 mars 1972, sont destinées aux délégations suisses aux assemblées et organes exécutifs des organisations internationales dont la Suisse est membre, ainsi qu'aux conférences inter-gouvernementales auxquelles la Suisse est invitée à participer. Elles sont valables également pour les délégations dans les réunions d'experts gouvernementaux.

Les organisations internationales sont de plus en plus, qu'on le veuille ou non, le théâtre de débats politiques. Il est donc essentiel, si un pays comme la Suisse veut maintenir la crédibilité de sa politique étrangère dans le domaine multilatéral, que l'unité de doctrine de nos délégations soit strictement assurée. C'est ce à quoi tendent aussi bien la définition des compétences que les directives qui forment l'ensemble des présentes instructions.

### 2. COMPETENCES

2.1. Au sein du Département politique, c'est la Direction des organisations internationales (Section des Nations Unies et des organisations internationales) qui a la compétence de donner, le cas échéant après avoir consulté la Direction politique, les instructions aux délégations dans les questions de caractère politique.

*Das Mitspracherecht bzw. Kompetenz zum letzten Instanzentscheid (vor Dep. Chef) des Generalsekretärs steht mir etwas allzu marginal" behandelt.*

Dodis



- 2.2. La Direction des organisations internationales (Section ONU/OI) est également compétente pour les problèmes d'ordre juridique, institutionnel et budgétaire, en particulier en ce qui concerne les organisations du système des Nations Unies. Il en va de même pour ce qui concerne les élections, en particulier de la Suisse, aux organes exécutifs et les problèmes concernant les groupements régionaux au sein des organisations et conférences internationales. Dans ces questions, les instructions seront arrêtées en accord avec les services intéressés de l'Administration fédérale.
- 2.3. Le chef de la délégation est responsable des prises de position des membres de la délégation. Il veillera à ce que celles-ci soient en toutes circonstances conformes aux instructions.

### 3. DIRECTIVES GENERALES

- 3.1. Avant les sessions et les conférences, les délégations prendront contact avec la Direction des organisations internationales (Section ONU/OI), afin d'exposer et d'examiner les questions d'ordre politique, institutionnel et budgétaire dont on sait, ou prévoit, qu'elles se poseront.
- 3.2. En règle générale, la Direction des organisations internationales (Section ONU/OI) sera représentée dans les délégations aux sessions et conférences importantes, ainsi qu'aux réunions d'experts où l'on sait que des questions politiques se poseront.

*Da in gewissen politischen Fragen - selbstverständlich keinwegs in allen - auch bilaterale Interessen am Spiel stehen, Kontakte u.ä., im Sinne einer engeren Zusammenarbeit i.O. / Polit. Div. (die ja für das Funktionieren unserer Außenpolitik von entscheidender Wichtigkeit ist), in Aussicht genommen werden, in solchen Ausnahmefällen auch einen Vertreter der interessierten Polit. Abt. der Delegation beizugeben.*

*.1.*

- 3.3. Les instructions qui suivent concernant des problèmes politiques ne peuvent, par la force des choses, prévoir toutes les situations susceptibles de se présenter. Lorsqu'une délégation ne peut en déduire la ligne de conduite à suivre ou si elle éprouve, dans un cas particulier, des doutes sérieux sur l'opportunité de s'y conformer, elle sollicitera des instructions complémentaires de la Direction des organisations internationales, ou, à défaut, de l'Ambassade de Suisse la plus proche.
- 3.4. Pour que les instructions puissent être données en toute connaissance de cause, il est essentiel que les textes sur lesquels les délégations seront appelées à voter soient transmis sans délai (si nécessaire par télex, télégramme ou téléphone) dès qu'ils sont connus. Les commentaires nécessaires concernant, en particulier, le contexte dans lequel le ou les votes en question ont lieu et l'attitude des autres pays (notamment des pays neutres) ou groupes de pays peuvent être envoyés séparément (en règle générale par télex ou télégramme chiffrés).
- 3.5. Les ambassades, les missions permanentes et les postes consulaires sont tenus d'assurer - pour faciliter le travail des délégations - le bon fonctionnement des moyens de communication avec le Département politique dont ils disposent.
- 3.6. Une attention particulière doit être accordée aux explications de vote, auxquelles il convient de recourir dans tous les cas d'une certaine importance pour faire connaître les raisons de notre attitude et, si nécessaire, la nuancer. Le texte en sera, chaque fois que cela est possible, arrêté avec la Direction des organisations internationales.

#### 4. ATTITUDE GENERALE DES DELEGATIONS SUISSES

- 4.1. D'une manière générale, l'attitude des délégations suisses à des conférences internationales doit se fonder :
- a) sur des considérations découlant de la politique de neutralité; celle-ci exige que les délégations gouvernementales fassent preuve d'objectivité et d'impartialité dans les problèmes politiques et ne prennent pas position en faveur de l'une ou l'autre partie à un conflit;
  - b) sur le respect du droit, en particulier des dispositions constitutionnelles et réglementaires des organisations et conférences en cause;
  - c) sur les aspects humanitaires et sociaux (alimentation, éducation, par exemple) des problèmes qui se posent;
  - d) sur le rôle de bons offices et de médiation que la Suisse peut éventuellement être amenée à jouer dans une situation donnée, ou sur son rôle comme pays hôte d'une rencontre de parties à un conflit (Conférence de Genève sur le Moyen-Orient, par exemple).
- 4.2. Il convient d'accorder une attention particulière aux décisions d'ordre administratif et budgétaire, surtout si celles-ci ont une incidence importante sur les règles financières, la structure des budgets et, partant, sur l'évolution de l'organisation.

Les délégations solliciteront des instructions aussi en ce qui concerne l'introduction de nouvelles langues et la tenue de réunions hors du siège de l'organisation.

- 4.3. Sauf en cas d'irrégularités flagrantes dans la procédure, les délégations auront pour règle de participer à tous les votes.
- 4.4. A moins d'instructions expresses de la Direction des organisations internationales, les délégations ne s'associeront pas à des manifestations de désaccord s'exprimant par un "walk-out".

## 5. INSTRUCTIONS CONCERNANT DES PROBLEMES SPECIFIQUES

### 5.1. Admission et exclusion d'Etats membres

- 5.1.1. Les conditions d'admission dans les organisations sont fixées dans leurs constitutions respectives qui font règle, et auxquelles il convient de se reporter dans chaque cas. Quant au cercle des Etats admis à participer à une conférence, il est normalement déterminé dans la décision qui convoque celle-ci, à laquelle il convient de se tenir. La conférence a cependant, parfois, le pouvoir d'inviter tout Etat qu'elle jugerait bon.

L'admission d'un Etat ou territoire dont le statut international est contesté pose cependant un problème particulier. En pareil cas, le premier critère sera l'existence ou l'absence d'une reconnaissance par la Suisse. En règle générale, nos délégations auront donc à voter en faveur de l'admission de ceux de ces Etats qu'elle a reconnus et à s'abstenir à l'égard des autres. Ainsi, elles s'opposeront à toute demande d'admission présentée par la Rhodésie (voir ci-dessous § 5.1.3.d), l'indépendance de ce territoire n'ayant été reconnue par aucun Etat.

5.1.2. L'exclusion d'un Etat membre d'une organisation ou d'un Etat participant à une conférence n'est pas toujours prévue par la constitution ou par la résolution convoquant la conférence. Si elle l'est, ce qu'il y aura lieu de vérifier, ce sera normalement en raison de violations graves et répétées des obligations qui incombent à un Etat membre.

En raison de l'objectif d'universalité de nos relations avec l'étranger, conséquence de notre neutralité, la Suisse est en principe opposée, tant dans les organisations que dans les conférences, à des exclusives qui ne seraient pas fondées sur des critères objectifs indiscutables. Elle est, pour la même raison, en principe opposée à des mesures d'exclusion qui ne seraient pas prévues par la constitution et motivées par une violation d'obligation dûment constatée.

5.1.3. Après le règlement de la question de la représentation de la Chine aux Nations Unies en 1971, et depuis lors dans la plupart des institutions spécialisées, après l'admission des deux Allemagne à l'ONU en 1973 et après l'accession à l'indépendance des anciennes colonies portugaises en 1975, les problèmes suivants se posent ou peuvent se poser dans ce contexte :

a) Vietnam. Les deux Vietnam, à savoir la République démocratique du Vietnam (Nord) et la République du Sud Vietnam, sont membres d'institutions spécialisées; aucun des deux, toutefois, n'a été admis aux Nations Unies. Ils entretiennent chacun des missions permanentes d'observation à New York et à Genève. Depuis la fin de la guerre, un processus de réunification des deux pays est en cours, mais n'est pas encore achevé. La Suisse entretient une ambassade à Hanoï, qui est compétente également

~~pour traiter de questions touchant des intérêts suisses au Sud Vietnam.~~ Elle a été amenée, comme presque tous les autres Etats, à fermer sa représentation à Saïgon.

La situation reste mouvante et les délégations solliciteront des instructions pour toute question concernant la participation du Vietnam.

- b) Corée. Les deux Etats coréens maintiennent leur prétention de principe sur l'ensemble du territoire. La Corée du Sud est depuis longtemps membre de plusieurs institutions spécialisées, la Corée du Nord l'est devenue également, mais aucun des deux Etats n'est membre de l'ONU. La Suisse entretenant des relations diplomatiques aussi bien avec Pyongyang qu'avec Séoul, les délégations se prononceront en faveur de l'admission de chacun de ces deux Etats.
- c) Chine. Le gouvernement de la République populaire de Chine à Pékin et les autorités de la République de Chine (Taïwan) affirment qu'il n'existe qu'un Etat chinois. La question de la Chine dans les organisations et conférences internationales est donc uniquement une question de reconnaissance de gouvernement, la question étant de savoir quel est celui qui a qualité pour représenter la Chine. Après avoir, pendant des années, estimé que cette qualité appartenait au gouvernement de Taïwan, l'Assemblée générale des Nations Unies a décidé, le 25 octobre 1971, qu'elle était propre au gouvernement de la République populaire. L'existence incontestée d'un seul Etat a pour conséquence que la reconnaissance de la représentation de la République populaire entraîne ipso facto l'élimination de celle de Taïwan. La Suisse a reconnu, dès janvier 1950, la République populaire de Chine

comme seul gouvernement du peuple chinois. Lorsque la question de la représentation de la Chine se posera dans une conférence ou organisation internationale faisant partie du système des Nations Unies, les délégations suisses voteront donc en faveur de la République populaire. Elles solliciteront des instructions particulières dans les autres organisations, notamment lorsqu'il s'agirait d'en expulser Taïwan.

On pourrait concevoir que Taïwan sollicite son admission comme une entité distincte de la Chine. Cette demande se heurterait à l'opposition de la République populaire, aussi longtemps que celle-ci affirmera l'unité du pays. En pareil cas, les délégations solliciteront des instructions particulières.

- d) Rhodésie. La décision unilatérale d'indépendance de cette colonie britannique, le 11 novembre 1965, n'a été reconnue ni par la Suisse ni par aucun autre Etat. Dans l'hypothèse, d'ailleurs peu vraisemblable, où la Rhodésie solliciterait son admission dans une organisation ou conférence, les délégations suisses voteront donc négativement (voir ci-dessus § 5.1.1.).

Dans le cadre de l'autonomie qui lui a été concédée par la Grande-Bretagne, la Rhodésie est devenue, avant le 11 novembre 1965, membre de quelques organisations internationales. Elle est par exemple membre de l'OMM et membre associé de l'OMS. Sa situation juridique étant difficile à définir exactement, une règle de conduite générale ne peut être établie. Une demande d'exclusion pourrait, selon les cas, revenir à contester le droit que revendique la Grande-Bretagne de continuer à représenter la Rhodésie dans une organisation ou une conférence.



Si une telle demande d'exclusion est présentée, les délégations suisses solliciteront donc des instructions. Faute de pouvoir en obtenir, les délégations devront éviter de se trouver, lors d'un tel vote, dans la seule compagnie de l'Afrique du Sud qui, sans l'avoir reconnu en tant qu'Etat, entretient des relations étroites avec Salisbury.

La question rhodésienne connaît en ce moment d'importants développements. Il pourra en conséquence s'avérer nécessaire que les délégations sollicitent des instructions complémentaires.

- e) Afrique du Sud. L'Afrique du Sud, membre fondateur de l'ONU et membre de plusieurs institutions spécialisées, est vivement attaquée en raison de sa politique d'apartheid. Elle a déjà été contrainte de se retirer de certaines institutions. Outre que l'apartheid constitue une violation des droits de l'homme, maintes fois condamnée par les Nations Unies, les adversaires de l'Afrique du Sud font valoir que les délégations de ce pays ne sont pas représentatives puisqu'elles sont l'émanation d'une minorité. La Suisse s'est clairement distancée de l'apartheid et de tout régime politique qui ne respecte pas les droits de l'homme les plus élémentaires. Nous estimons cependant que cette violation ne justifie pas à elle seule une mesure d'exclusion. Pareille mesure, qui doit être prévue par la constitution de l'organisation, n'est légitime que si l'apartheid constitue une violation des obligations statutaires contractées par l'Afrique du Sud. Si une telle violation est alléguée, les délégations solliciteront des instructions. En revanche, lorsque l'exclusion est demandée en raison de la politique d'apartheid en général et sans référence à la constitution de l'organisation, nos délégués s'y opposeront. Une brève explication de vote sera nécessaire. Elle relèvera que les auto-

rités fédérales condamnent l'apartheid comme toute politique contraire au respect des droits de l'homme, en sorte que notre vote ne puisse être interprété comme une approbation de l'apartheid. On expliquera les raisons pour lesquelles cette politique ne justifie cependant pas une mesure d'exclusion fondée sur des critères purement politiques. Il pourrait être opportun de rappeler qu'une exclusion fondée sur de tels critères, en faisant passer à chaque pays une sorte d'examen moral et politique, nous paraît contraire au principe de la vocation à l'universalité des institutions spécialisées qui ont été précisément créées pour régler les problèmes que posent au monde moderne les relations que doivent entretenir sur le plan technique des Etats à régime intérieur différent.

- f) Israël. Aucune tentative vraiment sérieuse d'expulser Israël d'une organisation ou d'une conférence n'a jusqu'à présent été faite. Il en a néanmoins été parfois question. Dans une telle éventualité, les délégations auraient à réagir selon la ligne indiquée ci-dessus (voir point 5.1.2.) et à s'opposer à toute exclusion. Dans une explication de vote, elles indiqueront que cette attitude est dictée par la considération qu'une exclusion fondée sur des critères purement politiques n'est à nos yeux pas admissible, mais que ceci ne saurait être interprété comme une approbation de la politique d'Israël dans le cas déterminé.

Si une violation des obligations contractées par Israël est alléguée, les délégations solliciteront des instructions.

En tout état de cause, les délégations s'emploieront à ce que les dispositions statutaires et réglementaires des organisations ne soient pas utilisées à des fins impropres. Ceci vaut en particulier pour les tentatives qui pourraient être faites de priver Israël de son droit de vote.

5.1.4. Dans le même contexte, il arrive que certains groupes d'Etats demandent qu'une organisation intergouvernementale refuse ou menace de retirer le statut consultatif à une organisation non-gouvernementale (ONG) qui aurait parmi ses membres une association de Taïwan ou de Rhodésie, tant que celle-ci n'en a pas été expulsée. Il s'agit là d'une ingérence, que nous ne pouvons en principe pas admettre, dans les affaires intérieures des ONG, qui sont régies par leurs propres statuts et soumises aux décisions de leurs propres assemblées. On ne saurait toutefois concevoir que nous nous prononcions en faveur d'associations représentant les deux pays en question, que la Suisse ne reconnaît pas. Les délégations, en conséquence, s'abstiendront sans donner d'explication de vote.

## 5.2. Octroi du statut d'observateur à des entités non-étatiques

5.2.1. L'ONU et la plupart des institutions spécialisées ont accordé, au cours de ces dernières années, un statut d'observateur aux mouvements de libération, reconnus par l'OUA (mouvements d'Afrique australe surtout), et la Ligue arabe (à savoir l'OLP). En outre, l'ONU a invité ces mouvements à participer comme observateur à toutes les conférences et sessions d'organes convoqués sous ses auspices. Les délégations suisses ont chaque fois reçu pour instructions de s'abstenir lors des votes sur cette question, un vote pour ou contre l'admission des mouvements de libération comme observateur pouvant être interprété comme une prise de position en faveur d'une des parties à un conflit et n'étant par conséquent pas compatible avec notre politique de neutralité. Un vote favorable n'est concevable que s'il s'agit d'adapter les textes réglementaires (règlement intérieur notamment) à une décision de principe déjà prise antérieurement d'accorder le statut d'observateur à ces mouvements. En revanche,

si la modification des textes implique simultanément une décision de principe, les délégations ont à s'abstenir.

En tout état de cause, le statut des mouvements de libération est maintenant réglé par des résolutions, auxquelles il convient de se reporter lorsque des problèmes se posent. Les délégations n'en solliciteront pas moins dans chaque cas des instructions.

Nous rappelons, dans ce contexte, que l'OLP a ouvert à Genève un bureau permanent d'observation auquel certaines facilités ont été accordées à la demande des Nations Unies.

5.2.2. A la suite d'une recommandation de l'Assemblée générale de l'ONU, les institutions spécialisées sont parfois appelées à assumer, comme l'ONU elle-même, les frais de voyage encourus par les représentants des mouvements de libération. Dans les votes sur cette question, les délégations s'abstiendront sans autre explication.

### 5.3. Aide aux mouvements de libération

Les organisations sont souvent appelées, là aussi sur recommandation de l'Assemblée générale de l'ONU, à fournir une aide aux mouvements de libération ou aux territoires sous leur contrôle. Le fait que la Suisse ne reconnaisse pas ces mouvements ne doit pas nous empêcher de manifester notre préoccupation pour les problèmes humanitaires que pose la lutte pour la décolonisation. Il est donc concevable que les délégations suisses se prononcent, dans certaines conditions, en faveur d'une aide de caractère humanitaire ou social dans le domaine de l'alimentation, de l'éducation ou de la santé publique (assistance à des réfugiés, bourses d'étude, par exemple). Dans ce cas, les délégations expliqueront que leur vote favorable, inspiré par des considérations humani-

Richtig

taires, ne signifie pas une prise de position sur les problèmes politiques en cause.

#### 5.4. Racisme et sionisme

Par sa résolution No 3379 (XXX) du 10 novembre 1975, l'Assemblée générale de l'ONU a déclaré que le sionisme est une forme de racisme et de discrimination raciale. Cette thèse est maintenant reprise dans d'autres organisations du système des Nations Unies, que ce soit d'une manière explicite ou sous forme d'une approbation ou d'une référence à la résolution susmentionnée, ou encore par l'inclusion de la notion de sionisme à côté de celles de colonialisme, néo-colonialisme, impérialisme, discrimination raciale, etc. dans la liste des phénomènes dénoncés.

Cette résolution de l'Assemblée générale, en dénaturant le sens et la portée du mouvement sioniste, s'en prend à l'existence d'un Etat que nous reconnaissons et avec lequel nous entretenons des relations normales. Si la politique de neutralité nous impose de ne pas prendre position en faveur d'une ou l'autre des parties à un conflit, en l'occurrence celui du Moyen-Orient, elle ne nous dispense pas de reconnaître à ces parties le droit à l'existence.

L'attitude des délégations devra donc faire comprendre que la Suisse n'admet pas l'assimilation du sionisme à une forme de racisme. Elles voteront dès lors contre toute formulation qui endosse la résolution susmentionnée de l'Assemblée générale. Une brève explication de vote sera nécessaire pour préciser que nous nous opposons à une résolution qui vise à mettre en cause le droit à l'existence d'un Etat que nous reconnaissons et avec lequel nous entretenons des relations normales, mais que cela ne signifie en aucune manière que nous nous prononcions sur la politique de l'Etat en question.

*Ev. auf Hin-  
weis auf die  
Ausnahme der  
Neutralität bei  
gebotener Nicht-  
einmischung in  
innere Verhältnisse*

Il s'agira, en outre, de décider chaque fois de l'effet d'une référence à la résolution No 3379 (XXX) de l'Assemblée générale peut avoir, dans un texte donné, sur notre attitude envers le texte dans son ensemble. Le fait que nous nous soyons opposés à la référence en question n'implique pas nécessairement que nous refusions le texte entier si celui-ci est pour le reste acceptable. Chaque cas devra être examiné selon ses mérites propres et des instructions devront en conséquence être sollicitées par les délégations.

#### 5.5. Désarmement

Périodiquement la proposition est faite d'affecter les ressources devant être libérées par le désarmement à des fins pacifiques, en particulier à l'aide au développement. Dans ces cas, les délégations auront à s'abstenir en donnant une explication inspirée des considérations suivantes :

La neutralité permanente de la Suisse est une neutralité armée. Conformément au droit international (voir cinquième convention de La Haye) l'Etat neutre doit, en effet, être en mesure, pour faire respecter sa neutralité, de la défendre contre une agression afin que son territoire ne puisse devenir, au cours d'un conflit, une base d'opérations contre l'un des belligérants. La Suisse, dans ces conditions, ne pourrait prendre unilatéralement des mesures de désarmement. De telles mesures ne sauraient être possibles que dans le cadre d'un plan général d'une application quasi universelle.

A plusieurs reprises, le Gouvernement suisse a affirmé son vif désir qu'une forme de désarmement international puisse être trouvée de façon à assurer à l'humanité la sécurité à laquelle elle aspire. Les autorités suisses suivent avec une particulière attention les négociations en cours dans diverses enceintes et souhaitent sincèrement qu'elles aboutissent dans un proche avenir.

Pour ce qui a trait à l'affectation à des fins pacifiques des ressources qui pourraient être libérées par des mesures de désarmement, ressources dont on ne peut définir avec précision l'ampleur, le Gouvernement suisse se préoccuperait certainement, conformément à la politique traditionnelle de solidarité de la Suisse, des possibilités d'accroître l'aide aux pays en développement.

#### 5.6. Vérification des pouvoirs

La vérification des pouvoirs des délégations donne fréquemment lieu à un débat politique, bien que cette question soit tout à fait distincte de celle de l'admission (ou de l'expulsion) d'un Etat ou d'un gouvernement à une conférence internationale. Pour des raisons qui leur sont propres, certaines délégations cherchent en effet à confondre les deux problèmes, en vue d'aboutir par ce détour à l'exclusion de tel ou tel participant. Les délégations suisses veilleront pour leur part à se tenir strictement à la règle qui veut que la vérification ne concerne que la régularité des pouvoirs des délégués du point de vue formel. En cas de contestation, elles voteront en faveur des pouvoirs, pour autant que ceux-ci soient en ordre du point de vue formel, des Etats que la Suisse a reconnus. Dans les autres cas, elles s'abstiendront.

#### 5.7. Votes de procédure

Les votes de procédure ont souvent un aspect politique auquel les délégations devront être attentives. Ces votes, par ailleurs, permettent fréquemment de parvenir à des solutions de compromis permettant de sortir d'une impasse. Dans la mesure où le temps disponible le permet, des instructions seront demandées à la Direction des organisations internationales.

Ba 23. Mrz 76 12.

o.104.2 - MI/ha

Berne, le 22 mars 1976

CONFIDENTIEL

Note : au Secrétaire général  
 à la Direction politique (Division I)  
à la Direction politique (Division II)  
 à la Direction du Droit international public  
 au Secrétariat politique

Instructions confidentielles  
 aux délégations suisses

- ./.
- Vous trouverez, en annexe, les nouvelles instructions confidentielles que nous avons établies à l'intention des délégations suisses aux conférences internationales. Outre les questions spécifiques couvertes par les instructions précédentes du 10 mars 1972
- ./.
- (voir annexe), ce texte comprend un certain nombre de directives générales qui n'avaient jusqu'à présent pas été formulées par écrit.

Nous vous saurions gré de nous faire part des observations que vous auriez à formuler au sujet de ces instructions, de manière que nous puissions les soumettre ensuite au Chef du Département pour approbation.

Direction  
 des organisations internationales

*F. de Ziegler*

Copie, avec annexe, à :

F. de Ziegler

- l'Observateur de la Suisse auprès des Nations Unies, New York, avec prière de nous faire part de ses commentaires
- M. le Ministre J. Monnier, c/o Bureau de l'Observateur suisse auprès des Nations Unies, New York, en le priant également de nous faire part de ses observations
- Madame le Ministre F. Pometta
- M. E. Lang
- M. F. Nordmann
- Section ONU/OI