

Feuille Fédérale

Berne, 4 juillet 1977

129^e année

Volume II

N^o 27

Paraît, en règle générale, chaque semaine. Prix: 85 francs par an, 48 fr. 50 pour six mois.
Étranger: 103 francs par an, plus la taxe postale d'abonnement ou de remboursement.

77.049

Rapport sur les relations de la Suisse avec l'Organisation des Nations Unies et ses institutions spécialisées de 1972 à 1976

Du 29 juin 1977

Madame et Monsieur les Présidents,
Mesdames et Messieurs,

Nous vous présentons notre rapport sur les relations de la Suisse avec l'Organisation des Nations Unies et ses institutions spécialisées de 1972 à 1976 et vous proposons de prendre acte de ce rapport et de ses conclusions, et de les approuver.

Nous vous prions d'agréer, Madame et Monsieur les Présidents, Mesdames et Messieurs, les assurances de notre haute considération.

Berne, le 29 juin 1977

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération,
Furgler

Le chancelier de la Confédération,
Huber



Rapport

I. Introduction

1. Mandat et vue d'ensemble

A l'occasion des délibérations parlementaires concernant notre rapport du 16 juin 1969 sur les relations de la Suisse avec l'Organisation des Nations Unies (ONU), vous aviez exprimé le désir d'être renseignés d'une manière suivie sur les relations de notre pays avec l'organisation mondiale, et vous aviez accepté notre proposition de vous présenter des rapports spéciaux consacrés aux activités des Nations Unies et des institutions spécialisées ainsi qu'à notre collaboration avec elles. Nous avons donné suite à votre vœu dans un premier rapport périodique daté du 17 novembre 1971. Nous vous y informons de notre intention de créer une Commission consultative ad hoc pour permettre à tous les milieux intéressés et à toutes les tendances de l'opinion publique de se prononcer en toute liberté sur la forme que devraient prendre à l'avenir nos relations avec l'ONU. Nous terminions notre rapport de 1971 en faisant observer que les conclusions de cette commission nous éclaireraient sur la solution que nous aurions à choisir.

Nous avons institué cette commission par décision du 28 août 1973. Elle nous a remis son rapport au printemps 1976, accompagné de deux documents additifs rédigés par des minorités. Nous en avons pris connaissance le 7 avril 1976 et constaté que les travaux de la commission pourraient servir à l'élaboration du rapport que nous avons à vous présenter. Nous avons décidé de publier le rapport de la commission, qui a été porté à la connaissance du public à l'occasion d'une conférence de presse organisée par le bureau de la commission.

Dans le présent rapport, nous nous en tiendrons pour l'essentiel au plan que nous avons adopté dans notre rapport de 1971. Nous décrirons d'abord l'évolution générale des Nations Unies depuis 1971, puis nous passerons en revue leurs principales activités et celles des institutions spécialisées. Un chapitre particulier sera consacré aux relations de la Suisse avec les Nations Unies, où nous examinerons le rôle que notre pays joue dans le système des Nations Unies, sa position en tant qu'Etat ne faisant pas partie de l'ONU, ainsi que la possibilité et les conditions d'une adhésion.

Dans cet exposé, nous tiendrons compte de l'utile source d'informations que représentent les travaux de la Commission consultative. Un dernier chapitre nous permettra de mettre en lumière l'activité de la commission et de nous prononcer sur ses propositions. Le rapport se terminera par nos propres conclusions.

2. L'ONU aujourd'hui

Avant que nous entrons dans les détails, il nous paraît indiqué de tracer dans les grandes lignes un tableau de ce que l'ONU représente aujourd'hui après trente ans d'existence. L'organisation mondiale a fait preuve d'un grand dynamisme dans ses structures. Depuis sa fondation, mais surtout ces dernières années, elle a subi des changements considérables. Et pourtant, abstraction faite de quelques modifications mineures visant à augmenter le nombre des sièges dans les conseils à la suite de l'augmentation des membres, la Charte est restée telle qu'elle était en 1945. Les institutions spécialisées également n'ont pour ainsi dire pas changé leurs dispositions constitutionnelles.

a. Trois grandes phases peuvent être distinguées dans le développement de l'ONU.

Fondée à l'origine comme alliance des puissances victorieuses de la Seconde Guerre mondiale, l'Organisation n'a pas tardé à devenir le théâtre de l'antagonisme entre l'Est et l'Ouest. A l'Assemblée générale, les Etats occidentaux, sous la conduite des Etats-Unis d'Amérique, disposaient d'une influence décisive. L'Union soviétique faisait fréquemment usage de son droit de veto au Conseil de sécurité pour empêcher certaines décisions.

Une nouvelle phase débuta à la fin des années cinquante, lorsque l'indépendance fut accordée aux anciennes colonies, l'ONU jouant un rôle important dans le processus de décolonisation. A la suite de l'adhésion de nombreux Etats nouveaux, les rapports de majorité se modifièrent dans un sens favorable au Tiers Monde. Les pays en développement firent usage de leur force numérique pour porter leurs propres problèmes politiques et économiques devant l'ONU. Les pays industrialisés, pour leur part, reconnurent de plus en plus que la tâche prioritaire de notre temps est de trouver une solution au problème du développement. Le centre de gravité des Nations Unies s'est ainsi déplacé: l'attention se porte aujourd'hui principalement sur les rapports entre le monde développé du Nord et les pays en développement du Sud.

Au cours de ces dernières années, ce sont surtout les revendications des pays en développement à l'égard des Etats industrialisés qui se trouvent au centre des discussions dans ce domaine. Alors qu'à l'origine les pays en développement ne disposaient guère de moyens de pression pour faire aboutir leurs revendications, leur position dans les négociations s'est renforcée à la suite de la crise du Moyen-Orient en 1973, lorsque les pays producteurs de pétrole commencèrent à se servir du pétrole comme d'une arme politique et que leurs recettes en dollars augmentèrent rapidement. Il en résulta une aggravation de la situation économique mondiale. L'inflation, le chômage, la crise pétrolière et la raréfaction des matières premières conduisirent cependant à un certain changement d'orientation,

favorable au dialogue. Les deux parties prirent conscience de leurs liens de dépendance réciproque et comprirent que leur situation ne pouvait s'améliorer que si tous les partenaires reconnaissaient l'interdépendance du monde développé et du monde en développement et s'efforçaient en commun de trouver des solutions satisfaisantes pour tous.

- b. *Trois facteurs* surtout ont marqué l'évolution de l'ONU au cours de ses trente années d'existence, à savoir son développement vers l'universalité, la mutation du système de sécurité collective et le déplacement de ses pôles d'activités.

Lors de sa fondation en 1945, l'ONU comptait 51 Etats membres. A la fin de 1976, leur nombre s'élevait à 147. Pour les nouveaux Etats, l'adhésion à l'Organisation constitue une confirmation de leur souveraineté récente et, souvent, l'entrée dans la vie internationale. Dans l'ensemble, l'ONU s'est montrée très large dans l'interprétation de l'article 4 de la Charte, qui régit l'admission de nouveaux membres. Avec le temps, la notion d'alliance a fait place à l'idée que l'ONU devait devenir *universelle*, seule une collaboration de tous les Etats pouvant lui permettre de se rapprocher de ses objectifs. Des pas importants ont été faits dans cette direction lorsque la République populaire de Chine fut invitée, en 1971, à occuper le siège de la Chine, et lors de l'admission des deux Etats allemands en 1973. La volonté d'universalité a été telle qu'un nombre croissant de micro-Etats ont été admis comme membres de plein droit dans l'Organisation. Il y a quelques années encore, un statut particulier était envisagé pour ces Etats, sous forme d'association par exemple. L'on estimait en effet qu'ils ne possédaient ni les ressources financières, ni les moyens techniques ou le potentiel humain nécessaires pour satisfaire entièrement à leurs obligations au sein de l'ONU. La volonté d'universalité s'est aussi traduite par l'admission, en qualité d'observateur avec certains droits de participation, de plusieurs entités ne pouvant pas être considérées comme des Etats, en particulier des organisations régionales et des mouvements de libération.

Le but fondamental de l'ONU est de *maintenir la paix et la sécurité internationales*. Les moyens que la Charte prévoit pour atteindre cet objectif sont le règlement pacifique des différends internationaux et les mesures de contrainte collective de caractère militaire ou non militaire décidées par le Conseil de sécurité avec l'assentiment exprès ou tacite de ses cinq membres permanents. Jusqu'ici, le chapitre relatif au règlement pacifique des différends internationaux est resté en grande partie lettre morte. Le système de la sécurité collective, lui non plus, n'a guère été appliqué dans la pratique depuis la fondation des Nations Unies. Dans la plupart des cas dont le Conseil de sécurité a été saisi, ses membres permanents se trouvaient être directement ou indirectement parties au conflit, de sorte que par l'usage du

droit de veto ils pouvaient empêcher toute décision qu'ils n'avaient pas agréée. Le Conseil de sécurité n'a ordonné des sanctions non militaires qu'une seule fois, dans le cas de la Rhodésie.

Pour accomplir néanmoins leur mission, les Nations Unies ont développé de *nouveaux moyens d'action, les opérations de maintien de la paix*, qui ne sont pas prévus expressément dans la Charte. Ils visent à circonscrire, à désamorcer et à apaiser les conflits. Outre les missions d'observation, commission d'enquête et de médiation, l'Organisation a recours à des forces militaires de paix, appelées «Casques bleus», qui ont à remplir principalement des tâches de police. A la différence de ce qui est prévu pour les mesures coercitives militaires, ces contingents de paix n'interviennent et ne poursuivent leur activité qu'avec l'assentiment de toutes les parties impliquées dans le conflit; au surplus, ils sont recrutés sur une base volontaire parmi les forces armées d'Etats membres. L'Organisation a donc opéré une conversion en ce sens qu'elle préfère maintenant s'entremettre pour créer des conditions favorables à un règlement pacifique plutôt que de recourir aux méthodes coercitives prévues à l'origine. Les efforts qu'elle a entrepris depuis plusieurs années pour établir des règles générales applicables à ces opérations de maintien de la paix témoignent bien de sa volonté d'intensifier son action dans cette direction. Ce type d'intervention s'insère mieux dans le cadre actuel de l'ONU, où l'on reconnaît qu'il faut dépasser le stade de la confrontation pour parvenir à une prise de conscience de l'interdépendance générale.

Le *champ d'activités* des Nations Unies s'est progressivement étendu, au cours de ces dernières années, à toutes les questions importantes touchant la collaboration internationale. Les centres de gravité se sont donc déplacés. Outre les questions proprement politiques, les problèmes économiques mondiaux ainsi que ceux relatifs au développement du Tiers Monde, tels que l'alimentation, l'éducation, la santé et l'environnement, sont au premier plan. Etant donné la multiplicité et l'urgence de ces tâches, l'ONU elle-même, ses organes et les institutions spécialisées sont amenés à collaborer toujours plus étroitement. Il en résulte que les activités de l'organisation politique deviennent de plus en plus techniques et que celles des institutions spécialisées prennent un caractère politique plus marqué, de sorte que la séparation traditionnellement établie entre «ONU politique» et «ONU technique» tend à s'effacer.

- c. Ces transformations, en partie importantes, se sont opérées au sein des institutions créées par la Charte. Le poids respectif des divers organes s'est toutefois modifié. Seul organe dans lequel tous les Etats membres soient représentés, l'Assemblée générale entend jouer toujours plus un rôle directeur que la Charte ne lui a pas attribué aussi clairement. Par le droit de veto de ses cinq membres permanents, le Conseil de sécurité continue à modérer les recommandations par trop unilatérales de l'Assemblée

générale. Certains groupes d'Etats ont cependant tenté, ces derniers temps, de contourner à l'Assemblée générale le veto que des membres permanents du Conseil avaient opposé dans certains cas. Les mêmes Etats s'efforcent aussi d'obtenir une révision de la Charte, dans le but de limiter la position privilégiée des cinq grandes Puissances. Pour sa part, le Conseil économique et social (ECOSOC) n'a pas pris l'importance qu'on entendait lui donner sur le plan économique. La CNUCED et l'ONUDI, créées plus tard, puis les 6^e et 7^e Assemblées générales extraordinaires, dont les ordres du jour étaient consacrés exclusivement à des problèmes économiques, lui ont enlevé ses principales attributions dans ce domaine. Aujourd'hui, l'ECOSOC a surtout pour tâche d'assurer la coordination au sein du système des Nations Unies.

- d. Alors que beaucoup de pays du Tiers Monde considèrent les Nations Unies comme le meilleur instrument de leur politique étrangère, les Etats occidentaux se montrent plus *critiques* envers l'Organisation. Elle n'aurait, jugent-ils, pas rempli jusqu'ici sa fonction essentielle qui est d'assurer la paix, serait dominée par une majorité d'Etats du Tiers Monde, et ses résolutions n'ont de toute façon pas force contraignante. Il est indéniable que beaucoup de conflits n'ont pu être réglés dans le cadre de l'ONU ou ne l'ont été que partiellement. On ne saurait toutefois évaluer le nombre de conflits sanglants qu'elle a empêchés. Patience et persévérance sont nécessaires pour résoudre les conflits qui préoccupent l'humanité, la diplomatie bilatérale classique et la diplomatie multilatérale ayant dans ce contexte des rôles complémentaires à jouer. Il est certes exact que les pays en développement ont aujourd'hui la majorité à l'ONU. Mais cette majorité ne se manifeste pas «automatiquement» dans tous les cas. Plus l'émancipation des Etats en développement progresse, plus leurs prises de position se différencient, surtout lorsqu'il s'agit de questions politiques qui ne les concernent pas directement. Sur les problèmes qui sont d'un intérêt immédiat pour eux, notamment dans le domaine économique, ils se retrouvent généralement solidaires, souvent il est vrai après d'âpres luttes internes. Enfin, il ne faut pas sous-estimer l'influence des résolutions de l'Assemblée générale, quand bien même celles-ci n'ont formellement pas force contraignante. Elles définissent les conceptions de l'Assemblée générale en matière de coopération internationale, conceptions qui déterminent l'attitude de la communauté internationale tout entière face aux grands problèmes de notre temps et constituent des directives pour l'ensemble du système des Nations Unies.

3. La Suisse et l'ONU

Au cours de ces dernières années, la Suisse a mené une politique étrangère plus active. C'est ainsi qu'elle a développé ses relations avec ses voisins et avec l'Europe en général. Elle a conclu un accord de libre-échange avec les Commu-

nautés européennes et a pris une part active à la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (CSCE). Elle a aussi approfondi le dialogue avec les Etats du Tiers Monde, en intensifiant autant que possible sa collaboration avec les organes des Nations Unies et les institutions spécialisées, et en prenant part, comme l'un des huit représentants des Etats industrialisés, aux travaux de la Conférence sur la coopération économique internationale (CCEI) à Paris. De plus, elle a été présente pour la première fois, en qualité d'Etat invité, à une réunion du mouvement des non-alignés, en l'occurrence la Conférence des chefs d'Etat et de gouvernement qui s'est tenue à Colombo (Sri Lanka) en août 1976. Fidèles à la vocation humanitaire de notre pays, nous avons convoqué en 1974 à Genève la Conférence sur la réaffirmation et le développement du droit humanitaire international (CDDH).

Les pays en développement surtout, pour lesquels – comme nous l'avons vu – l'ONU constitue le centre de leur action en politique étrangère, mais aussi, et de plus en plus, les pays industrialisés comprennent difficilement pourquoi nous nous bornons à être actifs lorsque nos intérêts immédiats sont en jeu ou lorsque nous avons à remplir une de nos traditionnelles missions humanitaires. Ils sont de moins en moins enclins à reconnaître le «cas particulier» de la Suisse et sont plutôt portés à considérer notre absence de l'Organisation comme un manque d'intérêt pour les problèmes actuels de la communauté internationale.

Il ne saurait, bien entendu, être question pour la Suisse d'adhérer à l'ONU en raison de pressions extérieures. Nous devons toutefois prendre conscience des problèmes que nous pose toujours davantage notre absence de l'Organisation. L'ONU sur laquelle nous portons notre jugement doit être celle d'aujourd'hui et de demain, non celle d'hier. Une organisation qui rassemble presque tous les Etats du monde ne peut être que le miroir de la réalité complexe et des tensions de notre monde. Elle est cependant devenue indispensable en tant que forum des affrontements politiques mondiaux. Certes, l'ONU ne doit pas éveiller des espoirs excessifs et nous devons reconnaître lucidement que ses possibilités d'action sont limitées. Aussi est-ce avec le réalisme nécessaire que nous nous efforcerons d'analyser dans le présent rapport l'évolution des Nations Unies et nos relations avec elles.

II. Evolution générale de l'ONU depuis 1971

1. Universalité de l'Organisation

a. Evolution vers l'universalité depuis 1971

L'évolution de l'ONU vers l'universalité, que nous avons mise en évidence dans nos rapports de 1969¹⁾ et de 1971²⁾, est pratiquement achevée. De 1971 à 1976, seize Etats ont été admis dans l'Organisation, à savoir la Fédération des Emirats arabes unis, la République démocratique allemande, la République fédérale d'Allemagne, le Commonwealth des Bahamas, la République populaire du Bangladesh, Grenade, la République de Guinée-Bissau, la République populaire du Mozambique, la République du Cap-Cert, la République démocratique de Sao Tomé-et-Principe, le Papua-Nouvelle-Guinée, l'Etat des Comores, la République du Surinam, la République des Seychelles, la République populaire d'Angola et l'Etat indépendant du Samoa-occidental.³⁾ Le nombre des membres est passé ainsi à 147 à la fin de 1976.

L'entrée de la République populaire de Chine et l'admission des deux Etats allemands marquèrent les deux étapes principales de cette évolution. La 26^e Assemblée générale a adopté en 1971 une résolution déclarant que la République populaire de Chine est le seul représentant légitime de la Chine à l'Organisation des Nations Unies.⁴⁾ Après la conclusion, le 4 septembre 1971, de l'Accord quadripartite sur Berlin et, le 21 décembre 1972, du Traité sur le fondement des relations entre la République fédérale d'Allemagne et la République démocratique allemande, les deux Etats allemands ont été admis dans l'Organisation à la 28^e Assemblée générale en 1973.⁵⁾

Leur admission dans l'Organisation n'a pas seulement rapproché celle-ci de l'universalité du point de vue numérique, mais elle a aussi confirmé que la

¹⁾ Rapport du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale du 16 juin 1969 sur les relations de la Suisse avec les Nations Unies (dénommé ci-après «notre rapport de 1969»), FF 1969 I 1457 s., 1562 s.

²⁾ Rapport du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale du 17 novembre 1971 sur les relations de la Suisse avec l'Organisation des Nations Unies et ses institutions spécialisées de 1969 à 1971 (dénommé ci-après «notre rapport de 1971») FF 1972 I 1 s., 7 s. et 46.

³⁾ Enumération chronologique selon la date d'entrée des Etats.

⁴⁾ Résolution 2758 (XXVI) du 25 octobre 1971. Voir à ce sujet notre rapport de 1971, FF 1972 I 7 s. La représentation de la Chine dans les institutions spécialisées, à l'exception des institutions de Bretton Woods, a été réglée de la même façon.

⁵⁾ Résolution 3050 (XXVIII) du 18 septembre 1973. L'Accord quadripartite stipule que les intérêts de Berlin-Ouest à l'ONU seront représentés par la République fédérale d'Allemagne.

conception de l'ONU en tant qu'alliance des pays vainqueurs de la Seconde Guerre mondiale était définitivement dépassée, le principal adversaire d'alors étant maintenant appelé à collaborer à part entière au sein de l'ONU.¹⁾

Les nouveaux membres sont admis sur recommandation du Conseil de sécurité, les membres permanents ayant un droit de veto. D'une manière générale, le Conseil de sécurité a recommandé ces admissions à l'Assemblée générale. Dans deux cas, un membre permanent du Conseil a opposé son veto à une première demande d'admission. C'est ainsi qu'en 1972, la République populaire de Chine s'opposa à l'entrée du Bangladesh dans l'Organisation. Elle abandonna par la suite cette opposition lorsque les relations entre le nouvel Etat, l'Inde et le Pakistan s'améliorèrent, de sorte que les principales questions en suspens purent être réglées par le Traité de Simla. Le Bangladesh fut admis à l'ONU à la 29^e Assemblée générale en 1974.²⁾ En 1975, l'entrée de l'Angola se heurta d'abord au veto des Etats-Unis, qui, par là, voulaient aussi manifester leur opposition à la présence de troupes cubaines en Angola. Un an plus tard, la situation s'étant quelque peu normalisée, ils renoncèrent à maintenir leur refus, de sorte que l'Angola put être admis comme membre de l'ONU à la 31^e Assemblée générale en 1976.³⁾

Seuls subsistent dès lors les problèmes posés par l'admission éventuelle du Vietnam et des deux Corées.⁴⁾

Le fait que des pays n'exerçant leur souveraineté que sur de très petits territoires et n'ayant qu'une population réduite soient admis, montre que les Etats-Unis ont abandonné leur réserve traditionnelle à l'égard de l'admission de micro-Etats comme membres de plein droit. L'avenir dira dans quelle mesure les petits Etats d'Europe pourraient de ce fait être amenés à réexaminer la question de leurs rapports avec les Nations Unies, vu notamment qu'ils ont participé à la Conférence européenne sur la sécurité et la coopération en Europe comme membres de plein droit.

b. Universalité et décolonisation

Le notable accroissement du nombre des membres des Nations Unies au cours des années écoulées est avant tout la conséquence du processus de décolonisation, qui a été encouragé d'une manière décisive par l'ONU et touche maintenant à sa fin,⁵⁾

¹⁾ La clause «Etat ennemi» qui figure aux articles 53 et 107 de la Charte des Nations Unies est ainsi devenue caduque.

²⁾ Résolution 3203 (XXIX) du 17 septembre 1974

³⁾ Résolution 31/44 du 1^{er} décembre 1976

⁴⁾ Les Etats-Unis ont renoncé à s'opposer à l'admission du Vietnam, de sorte que rien n'empêche plus ce pays de devenir membre de l'ONU.

⁵⁾ Voir aussi l'introduction au rapport du Secrétaire général des Nations Unies du 31 août 1976 sur l'activité de l'Organisation (Doc. A/31/1/ Add.).

A la suite du changement de régime qui s'est produit au Portugal en avril 1974, le nouveau gouvernement entama des négociations avec les mouvements de libération dans les colonies portugaises et accorda successivement l'indépendance à la Guinée-Bissau, au Cap-Vert, au Mozambique, à Sao Tomé-et-Principe ainsi qu'à l'Angola. Tous ces nouveaux Etats, sauf l'Angola, ont été admis quasi automatiquement à l'ONU.¹⁾

L'ancienne colonie française des Comores, l'ex-colonie néerlandaise du Surinam, l'ex-colonie britannique des Seychelles et le Papua-Nouvelle-Guinée, ancien territoire sous tutelle de l'ONU administré précédemment par l'Australie, sont eux aussi devenus membres des Nations Unies immédiatement après avoir obtenu leur indépendance.

Aujourd'hui, le comité de l'ONU dont relève la décolonisation ne s'occupe pratiquement plus que des problèmes posés par la Rhodésie, la Namibie, le Timor oriental et le Sahara occidental. Pour ce qui est de la Rhodésie, de grands efforts sont entrepris, aussi bien au sein qu'en dehors des Nations Unies, pour trouver une solution.

c. Restrictions à l'universalité

Il y a une certaine contradiction, d'une part, entre le souci de donner à l'ONU des dimensions universelles, en ne prenant pour critère que la qualité d'Etat des nouveaux membres, la politique suivie par ceux-ci n'étant généralement pas mise en cause, et, d'autre part, la tendance à suspendre, voire à exclure certains Etats membres pour des raisons politiques. La Charte définit d'une manière précise les conditions d'une suspension ou d'une exclusion. Son article 5 prévoit le retrait temporaire des droits et privilèges d'un Etat membre lorsque le Conseil de sécurité a pris contre lui des mesures préventives ou coercitives. Selon l'article 6, un membre peut être exclu de l'ONU s'il enfreint de manière persistante les principes énoncés dans la Charte. Une recommandation du Conseil de sécurité, soumise au droit de veto de ses membres permanents, est nécessaire dans les deux cas.

La question de la suspension ou de l'exclusion d'un membre s'est posée à propos de l'Afrique du Sud et - en marge - d'Israël.

Depuis quelques années déjà, des initiatives ont été prises à l'ONU pour amener l'Organisation à prendre des mesures contre l'*Afrique du Sud*. Pour la première fois en 1970, la tentative a été faite d'obtenir que l'Assemblée générale refuse, lors de l'examen des pouvoirs, d'accréditer ce pays. Sans qu'il y eût une propo-

¹⁾ Voir, au sujet de l'Angola, nos considérations au chap. II, ch. 1, let. a.

sition spécifique de la commission compétente, l'Assemblée générale décida de reconnaître tous les pouvoirs, hormis ceux de la délégation de l'Afrique du Sud. S'appuyant sur un avis du conseiller juridique du Secrétaire général¹⁾, le président en exercice de l'Assemblée générale, le Norvégien Edvard Hambro, constata que, selon lui, cette décision n'avait pas pour effet de priver la délégation de l'Afrique du Sud de son siège à l'Assemblée. Ce «Ruling Hambro» a été confirmé par les présidents ultérieurs de l'Assemblée.

Cette politique changea lors de la 29^e Assemblée générale, en 1974, présidée par le Ministre algérien des affaires étrangères. La Commission de vérification des pouvoirs proposa alors elle-même de reconnaître tous les pouvoirs, sauf ceux de la délégation de l'Afrique du Sud. Comme on pouvait le prévoir, l'Assemblée se rallia à cette proposition.²⁾ Donnant à cette décision une autre interprétation que ses prédécesseurs, le président en exercice déclara, en se fondant sur le règlement intérieur, que l'Assemblée excluait la délégation sud-africaine de toute participation à la session en cours. En même temps, l'Assemblée demanda au Conseil de sécurité d'examiner les relations entre l'Afrique du Sud et l'ONU à la lumière de l'article 6 de la Charte.³⁾ Le 30 octobre 1974, un projet de résolution du Conseil de sécurité, qui recommandait à l'Assemblée générale d'exclure l'Afrique du Sud, fut rejeté en raison du veto des Etats-Unis, de la France et de la Grande-Bretagne.⁴⁾ L'Assemblée générale maintint cependant la décision de son président.⁵⁾ Par la suite, l'Afrique du Sud ne participa pas aux travaux des 30^e et 31^e Assemblées, sans pour autant perdre sa qualité de membre.

Il est évident qu'en agissant ainsi envers l'Afrique du Sud, l'Assemblée générale a contourné les articles 5 et 6 de la Charte. Il a été relevé avec raison que, quelle que soit la position que l'on adopte à l'égard de la politique de l'Afrique du Sud, la non-observation de la procédure d'exclusion prévue par la Charte et le recours au règlement intérieur pour empêcher un membre d'exercer ses droits, étaient inadmissibles du point de vue juridique.

En 1974 et 1975, un groupe d'Etats a envisagé de prendre une initiative analogue visant à exclure *Israël* de l'Assemblée. Aucune proposition concrète dans ce sens n'a toutefois été faite par la suite.

¹⁾ Doc. A/8160 (XXV)

²⁾ Résolution 3206 (XXIX) du 30 septembre 1974

³⁾ Résolution 3207 (XXIX) du 30 septembre 1974

⁴⁾ Lettre du président du Conseil de sécurité au président de l'Assemblée générale du 31 octobre 1974 (Doc. A/9847)

⁵⁾ Décision de l'Assemblée générale du 12 novembre 1974 relative au point 3 de l'ordre du jour.

2. Universalité des tâches

a. Extension du champ d'activités de l'ONU

Parallèlement à l'augmentation du nombre des Etats membres, le champ d'activités des Nations Unies s'est notablement étendu, ce qui répond à la disposition de la Charte selon laquelle l'Organisation doit être un centre où s'harmonisent les efforts des nations en vue d'atteindre leurs objectifs communs.¹⁾ Depuis la crise de 1973 surtout, on constate une tendance plus marquée à rechercher dans le cadre des Nations Unies des solutions multilatérales aux grands problèmes qui se posent à la communauté internationale. Cette évolution a été favorisée par une prise de conscience plus prononcée de l'interdépendance des Etats, de l'imbrication des problèmes politiques, économiques et techniques de notre époque, ainsi que par le besoin de nombreux pays de porter les questions qui les préoccupent devant les Nations Unies, où leur voix a une forte résonance. Aujourd'hui, l'activité de l'ONU s'étend de plus en plus aux questions économiques et techniques, aux problèmes concernant les droits de l'homme, la protection de l'environnement, l'aide humanitaire, et tend à prendre un caractère global. Cette évolution est particulièrement marquée dans le domaine économique et social, en partie comme conséquence directe de la décolonisation.

L'ONU, certes, ne traite pas de ces diverses questions de manière définitive. *Juridiquement*, ses décisions n'ont pas force obligatoire, à l'exception de celles qui sont prises par le Conseil de sécurité. Mais elle élabore les conceptions fondamentales qui servent ensuite de lignes directrices à tout le système des Nations Unies, et elle fournit, souvent avec le concours des Etats membres, les bases statistiques et documentaires requises. Elle exerce dès lors une influence décisive sur le choix des problèmes à traiter et sur la façon dont ils sont abordés dans les autres organes des Nations Unies.

b. Modes d'influence de l'ONU

L'influence de l'ONU sur les décisions de la communauté internationale s'exerce sur plusieurs plans. L'organe principal est l'Assemblée générale. C'est d'elle que vient l'initiative de soulever des problèmes donnés; elle élabore de nouvelles conceptions sur de nombreux sujets; elle décide quels autres organes du système des Nations Unies auront à aborder ces questions dans le détail. Elle a traité elle-même, lors de deux sessions extraordinaires, des problèmes les plus urgents que posent actuellement les relations économiques internationales, problèmes qui ont des répercussions dans tous les autres secteurs de la coopération au niveau universel. A ses 6^e et 7^e sessions extraordinaires d'avril/mai

¹⁾ Art. 1^{er}, ch. 4, de la Charte

1974 et septembre 1975, elle a cherché, à l'instigation des Etats du Tiers Monde, les moyens de substituer au système économique actuel un système qui réduise les différences croissantes entre pays riches et pays pauvres. C'est ainsi qu'en dépit de nombreuses réserves de la part des pays industrialisés, l'Assemblée générale a adopté une Déclaration et un Programme d'action relatifs à un nouvel ordre économique international, ainsi qu'une «Charte des droits et devoirs économiques des Etats». Il en est résulté une certaine détérioration du climat entre pays industrialisés et pays en développement. Toutefois, lors de la 7^e Assemblée générale extraordinaire, un esprit plus marqué de coopération s'est à nouveau manifesté et la voie a été ouverte à un dialogue économique d'ensemble entre ces groupes de pays.

En outre, des conférences spéciales des Nations Unies sont convoquées régulièrement pour traiter de grands thèmes de notre temps; tous les Etats, y compris les Etats non-membres de l'ONU, ont pu jusqu'à présent y prendre part. C'est ainsi qu'une Conférence sur le milieu humain s'est tenue à Stockholm en 1972, une Conférence mondiale de la population à Bucarest et une Conférence mondiale de l'alimentation à Rome en 1974, une Conférence mondiale de l'Année internationale de la femme à Mexico en 1975 et une Conférence sur les établissements humains (HABITAT) à Vancouver en 1976.¹⁾ La convocation de telles conférences est décidée par l'Assemblée générale, qui reçoit ensuite un rapport sur leur déroulement et leurs résultats, et détermine également la suite à donner à ces travaux dans le cadre des Nations Unies.

Des conférences sont aussi consacrées régulièrement à la codification du droit des gens. En 1973 a débuté la Conférence diplomatique sur le droit de la mer, qui n'est pas encore terminée. Par ailleurs, une conférence diplomatique réunie à Vienne en 1975 a adopté une Convention sur la représentation des Etats dans leurs relations avec les organisations internationales. Le plus souvent, de telles conférences ne représentent que la phase finale dans l'élaboration de conventions internationales. Les travaux préliminaires se font en pareil cas au sein de la Commission du droit international et de l'Assemblée générale, notamment de sa sixième Commission.²⁾

Enfin, l'ONU a aussi une influence directe ou indirecte sur des conférences qui se tiennent en dehors du système. Du fait de l'universalité de l'ONU, tous les Etats et groupes d'Etats peuvent y défendre leurs intérêts. S'ils se retrouvent dans des enceintes autres que les Nations Unies, ils y défendent des positions inspirées par les décisions des Nations Unies. Ce phénomène est apparu nettement à la Conférence de Paris sur la coopération économique internationale (CCEI). C'est ainsi que, face aux huit représentants des pays industrialisés,

¹⁾ Voir, au sujet de ces conférences, nos considérations sous les chiffres correspondants du présent rapport

²⁾ Voir nos considérations au chap. III, ch. 2, let. a

les dix-neuf pays en développement représentés à cette conférence, agissant sur mandat de l'ensemble des autres pays en développement, y défendaient des positions de négociations fondées sur la Déclaration et le Programme d'action concernant l'instauration d'un nouvel ordre économique international, la Charte des droits et des devoirs économiques des Etats et les décisions et recommandations adoptées par l'Assemblée générale à sa 7^e session extraordinaire. Entre ces deux forums, les relations sont donc étroites dans les deux sens. Si l'on peut n'accorder qu'une signification formelle au fait que l'Assemblée générale a invité la CCEI à lui faire rapport sur les progrès enregistrés, les liens – abstraction faite des questions énergétiques qui ne sont pas traitées aux Nations Unies – sont beaucoup plus précis dès que l'on examine les sujets abordés: matières premières, développement, questions financières, qui sont des problèmes également discutés entre les mêmes groupes de pays dans le cadre des organes des Nations Unies.

Les négociations commerciales multilatérales engagées en septembre 1973 au sein du GATT à la suite de la «Déclaration de Tokyo» sont également à mettre en rapport avec l'instauration d'un nouvel ordre dans les relations économiques internationales, à laquelle tend l'ONU.

En outre, les décisions des Nations Unies influencent aussi dans une large mesure les conférences du mouvement des non-alignés. Ces Etats ont ainsi manifesté leur volonté, lors du sommet de Colombo en 1976, de mettre en vigueur entre eux certaines dispositions du nouvel ordre économique s'il devait s'avérer que leur mise en œuvre avec la collaboration des pays développés n'est pas possible. Ces conférences servent aussi à fixer sur certains problèmes des positions permettant d'agir en commun aux Nations Unies.

3. Opérations de maintien de la paix des Nations Unies

Comme nous l'avons exposé précédemment¹⁾, le Conseil de sécurité n'a pas pris jusqu'ici des mesures militaires coercitives au sens des dispositions du chapitre VII de la Charte des Nations Unies. Dans l'introduction de son rapport à la 30^e Assemblée générale, le Secrétaire général a confirmé à nouveau qu'à l'avenir, de telles mesures n'étaient guère probables.²⁾ En revanche, l'ONU a mis au point, depuis des années déjà, une nouvelle pratique consistant à assurer le maintien de la paix par l'envoi d'observateurs, de commissions d'enquête, de médiateurs et de forces de paix, seul l'envoi de «Casques bleus» armés étant à considérer comme opération de maintien de la paix au sens strict du terme.

¹⁾ Voir notre rapport de 1969, FF 1969 I 1472

²⁾ Official Records of the General Assembly, Thirtieth Session, Supplement No. 1 A (Doc. A/10001/Add. 1)

De telles forces ont été envoyées au Moyen-Orient, au Congo et à Chypre.¹⁾ Elles n'ont pas pour tâche d'intervenir par la force contre un Etat condamné comme agresseur, mais surveillent les lignes de démarcation, séparent les forces impliquées dans le conflit, s'interposent en cas d'incidents, assument des fonctions administratives et d'aide à la population et se chargent, le cas échéant, du rétablissement et du maintien de l'ordre et de la tranquillité à l'intérieur du pays.²⁾ Sous cette forme, les interventions en faveur de la paix n'ont pas de fondement dans la Charte. Jusqu'à présent, chacune de ces opérations a été organisée sur la base d'arrangements ad hoc, mais certaines caractéristiques ne s'en sont pas moins dégagées. Ainsi, les opérations de maintien de la paix se distinguent surtout des sanctions militaires prévues au chapitre VII de la Charte en ce sens qu'elles ne sont ni contraignantes, ni obligatoires. Elles ne peuvent être entreprise que sur l'invitation ou du moins avec l'assentiment de l'Etat hôte et des autres parties au conflit; les Etats membres ne sont au demeurant pas tenus de mettre des troupes à disposition.

La légitimité des opérations de maintien de la paix n'est pas contestée parmi les membres de l'ONU. Deux points retiennent surtout l'attention. D'abord, il y a désaccord sur la question de savoir si le Conseil de sécurité a la compétence exclusive de décider de telles opérations ou si l'Assemblée générale a aussi une compétence subsidiaire.³⁾ Ensuite, il n'y a pas accord sur le mode de financement de ces opérations: doivent-elles être financées par le budget ordinaire des Nations Unies ou d'une autre manière?⁴⁾ Comme on le sait, l'intervention des troupes de l'ONU au Congo en 1960 a déclenché une grave crise financière pour l'Organisation.

Au paroxysme de cette crise, l'Assemblée générale créa en 1965 le Comité spécial des opérations de maintien de la paix («Comité des 33»), qui fut chargé d'entreprendre une étude d'ensemble de toute la question des opérations de maintien de la paix.⁵⁾ Depuis lors, le comité s'est réuni plusieurs fois pour délibérer des problèmes institutionnels et financiers que posent ces opérations

¹⁾ En ce qui concerne les forces de paix de l'ONU, voir nos considérations au chap. III, ch. 1, let. a.

²⁾ Wildhaber Luzius, *Beteiligung an friedenserhaltenden Aktionen*, im Handbuch der schweizerischen Aussenpolitik, Schriftenreihe der Schweizerischen Gesellschaft für Aussenpolitik, n° 2 (1975) p. 583 s., ainsi que la bibliographie qui y est mentionnée.

³⁾ Dans son avis consultatif du 20 juin 1962 sur «Certaines dépenses des Nations Unies (art. 17, par. 2, de la Charte)», Recueil 1962, p. 151, la Cour internationale de justice a estimé que l'Assemblée générale pouvait recommander la mise sur pied de forces de paix.

⁴⁾ Dans le même avis consultatif, la Cour internationale de justice qualifiait les frais causés par ces opérations de frais des Nations Unies et les considérait, par conséquent, comme une partie du budget devant être supportée par tous les membres de l'ONU conformément à l'article 17, paragraphe 2, de la Charte.

⁵⁾ Résolution 2206 (XIX) du 18 février 1965. Au sujet des travaux de ce comité, voir en particulier Ballaloud, L'ONU et les opérations du maintien de la paix, Paris 1971, p. 169 s.

et a fait rapport régulièrement sur ses travaux à l'Assemblée générale. Dans son 8^e rapport, que l'Assemblée générale a approuvé le 31 octobre 1974¹⁾, il lui a soumis un projet de principes directeurs pour les opérations de maintien de la paix. L'idée fondamentale sur laquelle reposent ces directives est de renforcer la compétence du Conseil de sécurité dans le domaine du maintien de la paix. La haute surveillance sur la création, la direction et le contrôle des opérations lui revient. Il est donc responsable de leur mise sur pied, de leur maintien et de leur financement, ainsi que du mandat à leur donner et des accords à conclure avec les Etats hôtes et ceux qui mettent des contingents à disposition. Le Secrétaire général qui, lors des premières opérations, avait de très larges attributions et un pouvoir discrétionnaire étendu, n'exerce ses pouvoirs que dans les limites des résolutions du Conseil de sécurité. Il est, sous l'autorité du Conseil, commandant en chef et porte la responsabilité de l'exécution du mandat donné par le Conseil. Cela signifie qu'il doit soumettre à celui-ci toute question pouvant influencer la nature du mandat ou la poursuite des opérations. En plus de quelques autres conditions, le projet de directives exige finalement que les troupes aient une structure intégrant autant que possible les contingents nationaux et qu'il soit tenu compte, dans la composition des troupes, du principe généralement admis d'une répartition géographique équitable. Dans ses grandes lignes, le projet reflète les conceptions actuelles des Nations Unies en matière de maintien de la paix, puisque les deux forces de paix, mises en place au Moyen-Orient en 1973 après la guerre d'octobre, la FUNU II et la FNUOD, ont été constituées sur ce modèle.²⁾ Le «Comité des 33» poursuit l'examen du projet de directives. Des divergences de vue fondamentales existent toujours entre les grandes Puissances sur certains points, sans que l'on puisse encore observer une volonté politique de compromis.

4. Problèmes structurels de l'ONU

L'évolution de l'ONU s'est faite jusqu'ici dans le cadre des structures fixées par la Charte. Certains Etats membres se sont toutefois demandé au cours des années écoulées si ces structures ne devaient pas être adaptées aux nouvelles réalités. Dans ce contexte, des initiatives parallèles ont été prises en vue d'une éventuelle révision de la Charte et d'une restructuration des secteurs économique et social du système des Nations Unies.

a. Révision de la Charte

La Charte peut être modifiée en vertu de ses articles 108 et 109. Deux modifications seulement ont vu le jour jusqu'ici. Elles ont été opérées sur la base de

¹⁾ Doc. A/9827

²⁾ Voir Doc. S/11052/Rov. 1 du 27 octobre 1973 pour la FUNU II et S/11563 du 27 novembre 1974 pour la FNUOD

l'article 108 et concernaient l'augmentation du nombre des sièges du Conseil de sécurité, qui est passé de 11 à 15, ainsi que du Conseil économique et social (ECOSOC) où il a été porté d'abord de 10 à 27, puis à 54.¹⁾

Se fondant sur l'article 109 de la Charte, la 10^e Assemblée générale en 1955 avait adopté une résolution qui prévoyait notamment qu'une conférence générale se réunirait en temps opportun pour réviser la Charte. Or, les travaux du Comité spécial chargé de la question se sont peu à peu enlisés, de sorte qu'en 1967, personne n'a plus demandé qu'ils soient poursuivis. La question a été reprise en 1969 sur l'initiative de la Colombie. A la 25^e Assemblée générale en 1970, les Etats membres ont été invités à remettre leurs propositions de révision au Secrétaire général jusqu'en 1972. Par la suite, ce délai fut prolongé jusqu'en 1974.

La 29^e Assemblée générale décida en 1974 de créer un Comité spécial pour traiter l'ensemble de cette question.²⁾ Le rôle de ce «Comité spécial de la Charte des Nations Unies et du raffermissement du rôle de l'Organisation» consiste à passer en revue les propositions de révision présentées par les Etats membres et à sélectionner, en vue d'un examen prioritaire, celles sur lesquelles un accord général pourrait le plus facilement être obtenu.³⁾ Le comité s'est réuni pour la première fois en août 1975, puis à nouveau au printemps 1976 à New York, et établi un premier rapport.⁴⁾

La plupart des Etats sont d'accord pour considérer que l'ONU est l'un des principaux instruments de la communauté internationale pour trouver des solutions aux problèmes mondiaux. Bien qu'elle se soit acquise dans le passé des mérites certains dans les domaines du maintien de la paix, de la décolonisation et de la codification du droit international, elle ne serait pas parvenue, selon ces Etats, à résoudre les problèmes primordiaux de notre temps. Les avis divergent sur la question de savoir si cet état de choses justifie une révision de la Charte. Les membres fondateurs de l'Organisation, en particulier les membres permanents du Conseil de sécurité, s'opposent à une transformation structurelle des Nations Unies. A leur avis, il faut s'efforcer de renforcer le rôle de l'ONU en tant qu'organe chargé de veiller à la stricte observation des dispositions de la Charte et des principes sur lesquels elle repose. En revanche, les membres plus jeunes de l'ONU, se référant aux changements politiques survenus depuis 1945, souhaitent certaines révisions répondant à un besoin de «démocratisation».

¹⁾ La seconde augmentation du nombre des sièges de l'ECOSOC a été décidée par la Résolution 2847 (XXVI) du 20 décembre 1971.

²⁾ Résolution 3349 (XXX) du 17 décembre 1974

³⁾ Résolution 3499 (XXX) du 15 décembre 1975. Les propositions des Etats membres ont été résumées dans une étude analytique du Secrétaire général, Doc. A/AC.182/L.2 du 2 mars 1976.

⁴⁾ Supplément n° 33 (Doc. A/31/33)

Les propositions de modifications de caractère institutionnel concernent principalement le Conseil de sécurité et le Conseil de tutelle, celles qui ont une portée matérielle visent le système de maintien de la paix, le règlement pacifique des différends, les questions économiques et sociales, ainsi que les problèmes liés à l'universalité.

L'intérêt se porte avant tout sur une éventuelle révision des dispositions concernant le *Conseil de sécurité*, notamment celles relatives à sa composition et au droit de veto des membres permanents. Quelques Etats proposent une augmentation limitée du nombre des membres et une participation plus importante des pays en développement. Le statut de membre permanent, fixé à l'article 23 de la Charte, est fréquemment considéré comme une atteinte à l'égalité des Etats souverains. Il conviendrait, de l'avis de ces membres, soit de supprimer ce statut, soit d'augmenter le nombre des membres permanents de sorte que les cinq principales régions du globe soient représentées équitablement. Aussi plusieurs Etats demandent-ils que le droit de veto soit aboli ou, s'il doit être maintenu, que le cercle des membres permanents soit pour le moins élargi.

Le rôle d'un autre organe principal de l'ONU, le *Conseil de tutelle*, est également en discussion. Le processus de décolonisation étant, à l'exception de quelques cas particuliers, achevé, et presque tous les territoires jadis sous tutelle ayant obtenu leur indépendance, ce conseil n'a pratiquement plus de raison d'être. Il pourrait ainsi être supprimé ou transformé et chargé de nouvelles tâches, dans le domaine des droits de l'homme et de la discrimination raciale, par exemple.

Dans le contexte du *maintien de la paix*, les efforts tendent à ce que l'ONU s'emploie plus énergiquement à mettre un terme à la course aux armements et à ce que le principe du désarmement figure dans la Charte. En outre, il existe une suggestion déjà ancienne d'introduire dans la Charte des dispositions relatives aux opérations de maintien de la paix en établissant une distinction nette entre les attributions du Conseil de sécurité et celles de l'Assemblée générale. L'opinion prévaut cependant que la forme ad hoc de ces opérations est adaptée aux conditions existantes.

Plusieurs Etats ont renouvelé leur adhésion au principe du *règlement pacifique des différends*. Pour certains, le règlement pacifique ne devrait pas s'appliquer à la solution des seuls conflits politiques, mais aussi à celle des différends surgissant à propos du développement économique et du progrès technique. A cet égard, la création d'une commission de bons offices et d'arbitrage ou l'extension des fonctions de la Cour internationale de justice constitueraient un progrès du point de vue institutionnel.

Dans le *secteur économique et social*, le rôle des Nations Unies a beaucoup gagné en importance au cours de ces dernières années. Pour nombre d'Etats,

la Charte n'offre pas une base suffisante pour développer ce rôle. Ils demandent en conséquence que les principes fondamentaux du nouvel ordre économique international et que les principaux éléments de la Charte des droits et devoirs économiques des Etats soient intégrés dans la Charte des Nations Unies. D'autres Etats objectent, il est vrai, que l'idée de la sécurité économique collective s'y trouve déjà, ainsi qu'en témoignent les travaux des 6^e et 7^e Assemblées générales extraordinaires, qui peuvent fort bien être poursuivis dans le même cadre.

La majorité des Etats se prononce pour un renforcement du rôle de l'ECOSOC, auquel plusieurs fonctions importantes ont été enlevées du fait de la création d'autres organes économiques. Son activité devrait se concentrer davantage sur la coordination au sein du système des Nations Unies. En outre, la proposition a été faite de confier tout le domaine des droits de l'homme à un nouvel organe principal, le Conseil des droits de l'homme, soit en revalorisant l'actuelle Commission des droits de l'homme, soit en attribuant cette fonction, comme on l'a vu, au Conseil de tutelle.

Le principe de l'*universalité de l'Organisation* est généralement reconnu comme important. Pour l'admission d'un nouveau membre, il conviendrait, selon beaucoup de membres, de se fonder sur le seul critère de la qualité d'Etat et de renoncer à celui d'«Etat pacifique»; au surplus, une majorité des deux tiers devrait suffire au Conseil de sécurité et à l'Assemblée générale pour admettre de nouveaux membres, et le droit de veto être exclu dans un tel cas.

Certaines dispositions de la Charte sont dépassées et pourraient être abandonnées. Il s'agit notamment de la clause de l'«Etat ennemi» contenue dans les articles 53 et 107, ainsi que des articles 106 et 109, paragraphe 3.

Le débat au sein du Comité spécial de la Charte a surtout porté sur la question de savoir si les réformes dont la nécessité est reconnue peuvent s'opérer dans le cadre de la Charte ou exigent une révision. La crainte qu'une révision ne provoque un durcissement des fronts n'est pas injustifiée. Les principales propositions de réforme visant à restreindre les droits des grandes Puissances et l'accord de ces dernières en tant que membres permanents étant requis pour toute révision, on peut douter qu'une refonte de l'ensemble de la Charte intervienne dans un avenir prévisible.

b. Restructuration des secteurs économique et social du système des Nations Unies

Au cours des années, les institutions de la famille des Nations Unies ont développé, dans le domaine économique et social, un mécanisme de coopération qui est devenu toujours plus complexe. Un groupe d'experts des Nations Unies

en a relevé les insuffisances et a fait, pour y remédier, un certain nombre de propositions d'une portée considérable. Sur cette base, l'Assemblée générale a décidé, lors de sa 7^e session extraordinaire en septembre 1975¹⁾, d'instituer un Comité ad hoc de la restructuration des secteurs économique et social du système des Nations Unies, qui est chargé de lui soumettre des propositions propres à rendre le système dans son ensemble mieux à même de traiter efficacement des problèmes du développement et de la coopération économique internationale, notamment dans la perspective de l'instauration d'un nouvel ordre économique international.

Le Comité ad hoc, aux travaux duquel la Suisse a été admise à participer de plein droit, a tenu quatre sessions depuis sa création. A diverses reprises, l'Observateur de la Suisse a présenté le point de vue de notre pays et exprimé tout l'intérêt que nous portons à cet effort de rationalisation. Celui-ci, il faut le relever, vise à un renforcement du rôle des organes principaux de l'ONU, ce qui est de nature à préoccuper un Etat non-membre. En effet, certaines des propositions soumises au comité prévoient une extension des compétences de l'Assemblée générale et de l'ECOSOC, et l'octroi à ces organes de pouvoirs de décision susceptibles de rendre plus difficile la défense de nos intérêts. Il en va de même de la proposition de regrouper un certain nombre de fonds – auxquels la Suisse verse des contributions volontaires – en un fonds unique dont l'organe de contrôle ne serait pas nécessairement ouvert à la participation de notre pays.

L'ampleur des tâches du comité, la complexité des problèmes dont il traite et la difficulté d'évaluer les implications des propositions de réformes dont il est saisi expliquent pourquoi ses travaux prendront encore un certain temps. La Suisse continuera à y participer activement.

5. Rôle des organes principaux de l'ONU

a. Assemblée générale

- i. Du fait de l'augmentation rapide des membres des Nations Unies, consécutive à la décolonisation, la majorité dont disposaient les Etats occidentaux est passée, ainsi que nous l'avons déjà relevé dans nos rapports précédents, aux Etats du Tiers Monde.²⁾ On sait que chaque Etat membre, quelle que soit son importance, dispose d'une voix à l'Assemblée générale.³⁾ Les pays en développement, souvent soutenus par les Etats socialistes, se

¹⁾ Résolution 3362 (S-VII) du 16 septembre 1975

²⁾ Nos rapports de 1969, FF 1969 I 1563 s., et de 1971, FF 1972 I 3

³⁾ Article 2, chiffre 1^{er}, en liaison avec l'article 18 de la Charte

servent de leur force numérique pour faire valoir leurs exigences. Sur le plan politique, cette nouvelle majorité se manifeste surtout à propos de l'Afrique du Sud et du Moyen-Orient. De même, elle s'affirme régulièrement dans les problèmes économiques et du développement. En réalité, cette majorité ne s'impose pas avec la même force dans tous les votes. Dans de nombreux cas, on observe une attitude différenciée aussi chez les pays en développement.¹⁾ Selon les circonstances, de profondes divergences de vues peuvent apparaître entre eux sur des problèmes d'ordre politique notamment. Cela s'est particulièrement manifesté lors de la 30^e Assemblée générale en 1975, à l'occasion des débats sur la Corée et le Sahara occidental.²⁾

L'usage de majorités données est en soi légitime. Par les initiatives qu'elle a prises à l'ONU, la majorité des pays en développement a accéléré le processus de décolonisation et a rendu le monde conscient d'un certain nombre de problèmes prioritaires auxquels ces pays doivent faire face. Mais il n'en est pas moins certain qu'ils ont parfois abusé de cette prépondérance numérique, ce qui a mené régulièrement à des affrontements avec d'autres groupes de pays, en particulier avec les Etats occidentaux.

Depuis quelque temps toutefois, la tendance à la confrontation est moins marquée.³⁾ Il s'est avéré que si la majorité pouvait certes décider du résultat d'un vote, la mise en œuvre des postulats dépendait encore d'autres éléments essentiels. Ainsi, il ne faut pas sous-estimer l'effet produit par le rejet d'une résolution par l'ensemble ou tout au moins la grande majorité des Etats occidentaux. Juridiquement, les résolutions de l'Assemblée générale n'ont jamais que le caractère de recommandations. Pour qu'elles se traduisent dans les faits, il ne suffit pas qu'elles soient approuvées par une majorité numérique, mais il faut encore qu'elles aient l'appui, politiquement décisif, d'une majorité qui puisse et veuille les mettre à exécution. Ces données de fait ont conduit à ce que les résolutions soient de plus en plus adoptées par consensus plutôt que par vote. Or, un consensus ne s'obtient que par des négociations, ce qui suppose un dialogue entre les groupes.⁴⁾

¹⁾ C'est ainsi que la résolution assimilant le sionisme au racisme n'a de loin pas obtenu l'appui «automatique» de l'ensemble du Tiers Monde. Voir à ce sujet nos considérations au chap. III, ch. 1, let. c.

²⁾ Voir à ce sujet nos considérations au chap. III, ch. 1, let. b et f.

³⁾ Voir à ce sujet l'introduction au rapport du Secrétaire général du 31 août 1976 sur l'activité de l'Organisation (Doc. A/31/1/Add. 1).

⁴⁾ La procédure en soi utile du consensus connaît toutefois aussi des limites. L'accord des parties n'est souvent acquis qu'au détriment de la clarté et de la précision des textes. En outre, les déclarations interprétatives des membres qui ont des réserves à formuler ont parfois un poids tel que le document principal perd beaucoup de sa portée. Voir à ce sujet, Monnier Jean, Observations sur quelques tendances récentes en matière de formation de la volonté sur le plan multilatéral, dans l'Annuaire suisse de droit international, vol. XXXI (1975), p. 31 s.

- ii. Au cours de la période sur laquelle porte le présent rapport, l'Assemblée générale a admis à ses délibérations une *nouvelle catégorie de participants*. Ainsi, elle a accordé le statut d'observateur avec des droits limités de participation, mais sans droit de vote, à diverses organisations régionales, telles que les Communautés européennes, le COMECON, l'Organisation de l'unité africaine (OUA) et la Ligue arabe, ainsi qu'aux mouvements de libération reconnus par l'OUA et la Ligue Arabe.¹⁾ L'admission de l'Organisation pour la libération de la Palestine (OLP) en tant qu'observateur à la 29^e Assemblée générale en 1974 a été particulièrement remarquée. D'une manière générale, il existe une tendance à entendre à l'Assemblée générale les parties directement concernées par un problème, qu'il s'agisse de membres de l'Organisation ou non. Ainsi, à la 30^e Assemblée générale en 1975, les deux Vietnam, alors encore séparés, ont pu s'exprimer en séance plénière sur le problème de leur adhésion.
- iii. L'Assemblée générale joue, dans l'ensemble, de plus en plus un *rôle directeur* au sein du système des Nations Unies. Cela vaut aussi bien à l'égard des organes principaux de l'ONU que des autres organes et des institutions spécialisées. L'Assemblée générale est le seul organe principal dans lequel tous les membres de l'Organisation soient représentés. Ceux-ci ont donc, dans leur majorité, intérêt à renforcer son influence. Cet intérêt se manifeste notamment par la réunion plus fréquente d'assemblées générales extraordinaires consacrées à des questions particulièrement urgentes. Au surplus, des voies et moyens sont recherchés en vue d'une meilleure application des décisions de l'Assemblée. Ainsi, des comités créés spécialement à cet effet ont pour tâche de veiller à la mise en œuvre de certaines résolutions. Ainsi également, l'Assemblée tend de plus en plus à adopter sur les thèmes importants des déclarations dont elle se promet un plus grand effet.

b. Conseil de sécurité

Le Conseil de sécurité a eu à s'occuper de nouveau de nombreuses affaires mettant en danger la paix et la sécurité. Parmi celles-ci, les principales se rapportaient au conflit du Moyen-Orient, à la crise de Chypre, au différend indo-pakistanaïse né de la création de l'Etat indépendant du Bangladesh et aux problèmes de la Rhodésie, de la Namibie, du Sahara occidental et du Timor oriental.

La Charte attribue un rôle primordial au Conseil de sécurité dans les questions intéressant la paix et la sécurité. A la différence de l'Assemblée générale, il peut prendre, dans le cadre de ses attributions, des décisions que les Etats membres

¹⁾ Pour plus de détails, voir nos considérations au chap. IV, ch. 2, let. b.

sont tenus d'exécuter en vertu de la Charte. Toutefois, il est apparu depuis toujours que les réalités politiques imposaient des limites à son action. Ses dernières interventions pour le maintien de la paix au Moyen-Orient, à savoir la création de la FUNU II en 1973 et de la FNUOD en 1974¹⁾ ont néanmoins montré qu'il est en mesure d'exercer mieux que lors d'interventions antérieures le rôle central d'organe de décision et de contrôle qui est proprement le sien dans le maintien de la paix.

En revanche, il n'est pas parvenu à faire appliquer ses autres décisions d'une manière satisfaisante, faute de moyens de contrainte. Il subsiste ainsi toujours un écart entre ses décisions, prises à l'unanimité ou presque, et leur mise en œuvre effective.

La nouvelle majorité conteste l'autorité du Conseil de sécurité telle qu'elle s'exerce dans les structures actuelles, qui accordent à chacune des cinq grandes Puissances un siège permanent et le droit de veto, et cherche à étendre les attributions, de l'Assemblée au détriment de celles du Conseil. Abstraction faite des tentatives de révision dont nous avons parlé²⁾ et qui ne paraissent guère avoir pour l'instant des chances d'aboutir, elle s'efforce, parfois, d'éluder la compétence du Conseil de sécurité par des décisions, comme elle l'a fait avec le succès escompté à propos de l'Afrique du Sud.³⁾

Les Etats occidentaux n'en sont que plus résolus à défendre la position privilégiée du Conseil de sécurité. Ils estiment que cet organe joue un rôle régulateur indispensable face aux tendances extrémistes qui se manifestent au sein de l'Assemblée générale. Ayant à affronter la nouvelle majorité aussi au Conseil de sécurité, ils bloquent par leur veto plus souvent qu'autrefois certaines décisions du Conseil. C'est ainsi que la France a fait usage sept fois de son droit de veto dans l'histoire de l'ONU, dont trois fois pendant la période couverte par le présent rapport. La Grande-Bretagne, quant à elle, a opposé son veto huit fois pendant la même période sur un total de treize. Cette tendance est encore plus marquée dans le cas des Etats-Unis, qui ont prononcé treize de leurs quatorze vetos entre 1972 et 1976. Au contraire, l'Union soviétique, qui en compte cent dix au total, n'a mis que cinq fois son veto durant la même période.

c. Conseil économique et social (ECOSOC)

Selon la Charte, il incombe à l'ECOSOC d'orienter et de coordonner l'activité de l'ONU et des institutions spécialisées dans les domaines économique et social. Durant son existence de plus de trente ans, il n'est guère parvenu à rem-

¹⁾ Voir à ce sujet nos considérations aux chap. II, ch. 3, et chap. III, ch. 1, let. a

²⁾ Voir à ce sujet nos considérations au chap. II, ch. 4, let. a

³⁾ Voir à ce sujet nos considérations au chap. II, ch. 1, let. a

plir entièrement ce rôle. Depuis toujours, ses attributions n'ont pas été délimitées clairement par rapport à celles de la deuxième Commission de l'Assemblée générale, qui s'occupe également de questions économiques et dont l'importance a grandi ces dernières années grâce à la revalorisation du rôle de l'Assemblée. Le champ d'activité de l'ECOSOC a en outre été restreint par la création d'autres organes des Nations Unies, appelés à s'occuper de problèmes économiques, tels que la CNUCED et l'ONUDI. Les initiatives déterminantes dans le domaine économique émanent aujourd'hui de l'Assemblée générale et de ses organes subsidiaires spécialisés, mais non de l'ECOSOC. Celui-ci n'a guère d'influence sur la mise en œuvre et le développement de ces initiatives, mais se limite toujours à des activités de gestion courante. Son apport constructif à l'œuvre des Nations Unies émane surtout de l'activité de ses propres organes subsidiaires, au nombre de trente environ, qui s'occupent de toute une série de problèmes particuliers urgents et qui, souvent, font un travail extrêmement fécond.

Etant donné l'urgence et la complexité des problèmes économiques à l'échelle mondiale, l'ONU a reconnu que, dans ce domaine, la large dispersion des compétences entrave plus qu'elle ne favorise son travail. Elle cherche dès lors en ce moment à réorganiser le secteur économique et social de ses activités.¹⁾ Une telle réforme vise à rassembler les efforts entrepris au niveau international par une organisation institutionnelle plus rigoureuse et une amélioration de la coordination au sein du système dans son ensemble. Ces projets offrent la possibilité de renforcer le rôle de l'ECOSOC et de développer son activité en matière de coordination. Mais celui-ci devrait surtout approfondir les grands problèmes actuels et s'occuper en priorité des questions fondamentales d'ordre économique et social.

En 1975, l'ECOSOC a accompli un premier pas vers les réformes envisagées, en révisant son règlement intérieur, ce qui a permis d'améliorer et de rationaliser ses méthodes de travail. Selon le nouveau règlement, les Etats non-membres de l'ONU ont aussi le droit de prendre la parole dans les débats. La position de la Suisse au sein du Conseil s'en trouve ainsi renforcée.

d. Conseil de tutelle

Le Papua-Nouvelle-Guinée ayant obtenu son indépendance, il ne reste plus, des onze territoires placés jadis sous tutelle internationale, que les îles du Pacifique administrées par les Etats-Unis.²⁾ Si l'on considère que les problèmes

¹⁾ Voir à ce sujet nos considérations au chap. II, ch. 4, let. b.

²⁾ En 1947, un accord entre les Etats-Unis et le Conseil de sécurité a placé la Micronésie sous la surveillance du Conseil de sécurité en tant que «zone stratégique». Ce conseil a délégué en 1947 son droit de surveillance au Conseil de tutelle, qui lui fait rapport chaque année.

liés à la décolonisation sont traités par un comité spécial, la tâche du Conseil de tutelle apparaît aujourd'hui très réduite. La question se posera ainsi, dans un avenir sans doute pas très éloigné, de savoir si le Conseil doit être dissous ou chargé de tâches nouvelles.¹⁾

e. Cour internationale de justice (CIJ)

Depuis notre dernier rapport, la Cour internationale de justice a eu de nouveau à rendre des arrêts ou à donner des avis consultatifs dans diverses affaires, parmi lesquelles quatre surtout ont une certaine portée politique.

Dans le conflit des pêcheries entre la Grande-Bretagne et la République fédérale d'Allemagne d'une part, et l'Islande d'autre part, la Cour a relevé, dans son arrêt du 25 juillet 1974, que le règlement islandais relatif aux limites de pêche portant extension unilatérale des droits de pêche exclusifs jusqu'à 50 milles marins, ne trouvait aucun fondement en droit international et n'était dès lors pas opposable au Royaume-Uni et à la République fédérale. Le 20 décembre 1974, la Cour a déclaré sans objet deux actions introduites par l'Australie et la Nouvelle-Zélande et tendant à faire cesser les essais nucléaires français dans le Pacifique sud, pour le motif que la France avait pris l'engagement public de ne plus procéder à des expériences nucléaires dans l'atmosphère, une fois terminée la campagne d'essais en 1974. Le 16 octobre 1975, la Cour a rendu un avis consultatif dans l'affaire du Sahara espagnol; elle a constaté qu'au moment de la colonisation par l'Espagne, le Sahara espagnol n'était pas un territoire sans maître (*terra nullius*) et qu'il présentait avec le Royaume du Maroc des liens juridiques qui ne pouvaient toutefois être caractérisés comme étant des liens de souveraineté territoriale. Enfin, le 10 août 1976, la Grèce a porté plainte contre la Turquie devant la Cour dans le litige relatif à l'exploration et l'exploitation du plateau continental de la mer Egée.

Ni l'Islande, ni la France, ni la Turquie n'ont pris part aux procédures les concernant devant la Cour.

En outre, dans son arrêt du 18 août 1972, la Cour a décidé que le Conseil de l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI) était compétent pour connaître d'un litige entre l'Inde et le Pakistan. Le 12 juillet 1973, enfin, elle a rendu un avis consultatif dans l'affaire de la Demande de réformation du jugement no 158 du Tribunal administratif des Nations Unies.²⁾

Le petit nombre d'affaires portées devant la Cour traduit bien la désaffection de la communauté internationale pour le règlement judiciaire des différends

¹⁾ Voir à ce sujet nos considérations au chap. II, ch. 4, let. a.

²⁾ Il s'agissait dans ce cas d'un différend entre le PNUD et un fonctionnaire.

inter-étatiques, dont nous avons analysé les causes dans notre précédent rapport.¹⁾ La révision du règlement de la Cour, en 1972, en vue de rendre son accès plus aisé, notamment en simplifiant la procédure, en réduisant la probabilité de frais et de délais injustifiés et en prévoyant une plus grande influence des parties sur la composition des chambres ad hoc, pour utile qu'elle soit, n'a pas entamé l'attitude réservée, voire négative de la plupart des Etats à l'endroit de la juridiction de la Cour.

L'examen du rôle de la Cour, entrepris lors de la 25^e Assemblée générale de l'ONU, en 1970, a conduit à l'adoption d'une résolution par l'Assemblée générale, en 1974, lors de sa 29^e session.²⁾ Après avoir rappelé que le recours au règlement des différends juridiques par la Cour ne constitue pas un acte inamical envers un Etat, cette résolution demande aux Etats d'examiner la possibilité de faire un plus large usage des services de la Cour et recommande aux organes de l'ONU et aux institutions spécialisées d'étudier l'opportunité de requérir des avis consultatifs de la Cour. Mais les termes de la résolution sont si peu contraignants que celle-ci a pu être adoptée par consensus. Les Etats hostiles au règlement judiciaire des litiges internationaux s'y sont associés en déclarant que la résolution mettait un terme à l'examen du rôle de la Cour par l'Assemblée générale, alors que les Etats favorables à la Cour ont admis au contraire que l'Assemblée pouvait revenir à tout moment sur cette question.

En tant que partie au Statut de la Cour internationale de justice depuis 1948, la Suisse avait un intérêt à prendre part aux débats qui ont eu lieu à l'Assemblée générale au sujet du rôle de la Cour. En vertu d'une résolution³⁾, la possibilité lui a été donnée de faire connaître ses vues et propositions au Secrétaire général; elle n'a pas manqué d'en faire usage. En revanche, elle a rencontré des difficultés lorsqu'il s'est agi d'obtenir le droit de participer aux débats de la sixième Commission de l'Assemblée générale. Nous avons soutenu à cet égard que toutes les parties au Statut avaient le droit d'être associées pleinement et de la même façon que les Etats membres aux travaux concernant ce point de l'ordre du jour. Notre conception s'est heurtée à l'opposition catégorique notamment de l'Union Soviétique. Finalement, nous avons obtenu le droit de parole, mais sans droit de vote, ni celui de présenter ou de soutenir des propositions.

f. Secrétariat

La Charte des Nations Unies fixe le rôle et le mandat du Secrétaire général et du Secrétariat qu'il dirige. Il est apparu toutefois que les Secrétaires généraux

¹⁾ Notre rapport de 1971, FF 1972 I 4 s.

²⁾ Résolution 3232 (XXIX) du 12 novembre 1974

³⁾ La résolution 2723 (XXV) du 15 décembre 1970 invitait tous les membres des Nations Unies et les parties au Statut de la Cour internationale de justice à faire parvenir leurs observations et propositions au Secrétaire général.

qui se sont succédé aux Nations Unies depuis 1945 avaient une conception personnelle, chaque fois différente, de leur rôle et des limites qu'ils devaient imposer à leur action; il convient de relever que la constellation internationale était différente pour chacun d'eux.

L'actuel Secrétaire général, M. Kurt Waldheim, qui a été réélu à la 31^e Assemblée générale en 1976, a peut-être de tous les secrétaires généraux la conception la plus classique de son rôle. Il considère le Secrétariat et les Nations Unies comme une force d'appoint constructive dans le monde international et un lieu où la diplomatie bilatérale et la diplomatie multilatérale peuvent se compléter, se renforcer et trouver compromis et solutions.

Le Secrétaire général ne prend des initiatives dans le domaine politique, comme le lui permet la Charte, qu'avec une extrême prudence. La raison en est double. D'une part, le climat politique international ne s'y prête pas, d'autre part, pour M. Waldheim, la diplomatie, pour être efficace, doit être discrète. Il sait que des initiatives entourées d'éclat et de publicité vont parfois à l'encontre de la cause qu'elles entendent servir et peuvent attirer sur la personne qui les prend les attaques des grandes et aussi des moins grandes Puissances. Ces dernières années, l'utilité du rôle du Secrétaire général a été démontrée à plusieurs reprises. C'est ainsi que des missions de bons offices lui ont été confiées au Moyen-Orient, à Chypre, au Timor oriental, au Sahara occidental, pour ne citer que les plus importantes. Dans certains cas, le Secrétaire général a désigné un représentant personnel, dans d'autres, il s'est acquitté lui-même de sa mission, ou en a chargé des membres du Secrétariat; ce fut le cas notamment dans le conflit du Moyen-Orient, où le renouvellement du mandat des forces des Nations Unies exige de la part du Secrétariat un travail très considérable. Le Secrétaire général de l'ONU est chargé de plus en plus souvent de ces missions de bons offices ou d'enquêtes, de sorte que celles-ci sont moins fréquemment que par le passé confiées à des personnalités ou à des pays en dehors du cadre des Nations Unies.

6. Groupements au sein de l'ONU

Une nouvelle façon de procéder est devenue coutumière ces dernières années à l'Assemblée générale et à l'ECOSOC. Qu'elles soient prises sur la base d'un vote ou – comme c'est de plus en plus le cas – d'un consensus, les décisions s'élaborent toujours davantage au cours de consultations. Une telle procédure exige que les membres des différents groupes se mettent d'accord entre eux, mais aussi que des consultations approfondies aient lieu entre les divers groupes, surtout si l'on souhaite parvenir à un consensus.

Cette nouvelle méthode de travail a eu logiquement pour conséquence que les groupes régionaux, les groupes politiques et les groupes d'intérêts apparaissent plus distinctement et participent plus manifestement en tant que tels à la for-

mation des opinions. A l'origine, l'ONU ne comptait que cinq groupes régionaux – Europe occidentale et autres Etats, Europe de l'Est, Etats africains, Etats asiatiques, Etats latino-américains – qui s'occupaient principalement de questions d'élections et de procédure. A présent, les groupes ne sont plus seulement constitués selon le critère régional, mais souvent en fonction des intérêts communs. Ils sont aussi utilisés fréquemment à des fins politiques. Lorsque les positions d'un groupe ont été définies, des consultations ont lieu entre les présidents des groupes et ce sont les représentants des divers groupes qui mènent les négociations dans les commissions et comités.

Nous donnons ci-après un aperçu des principaux groupements existant tant à l'intérieur des groupes régionaux qu'au-delà de ceux-ci, ainsi que des lignes directrices de leur politique au sein de l'ONU.

a. Pays en développement

Les pays en développement occupent aujourd'hui une place importante à l'ONU non seulement en raison de leur nombre, mais encore parce qu'ils fournissent à la coopération internationale un apport original d'idées nouvelles. La plupart des grands débats de ces dernières années – décolonisation, Afrique australe, lutte contre les inégalités résultant des différences de développement économique et social – ont eu lieu à l'initiative des pays du Tiers Monde. Leur objectif est la mise en œuvre d'une nouvelle conception des relations internationales, qui influence aujourd'hui déjà de manière déterminante la coopération multilatérale tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'ONU.

Divers groupes, dont celui des non-alignés et celui des «77» sont les plus importants, existent parmi les pays en développement.

i. *Le mouvement des non-alignés*

Durant les années cinquante et soixante, de nombreux pays ont adopté pour principe, en matière de relations extérieures, de ne participer à aucune alliance militaire et de décider librement de leur attitude politique, sans être liés à l'un des grands blocs.¹⁾ Le mouvement est parti surtout de l'Inde et de la Yougoslavie. A la suite de la décolonisation, un nombre croissant d'Etats y ont adhéré, notamment ceux du Tiers Monde. Aujourd'hui, le mouvement comprend 86 Etats ainsi que des observateurs et des invités. Il s'est donné avec le temps certaines structures. La présidence est assurée à tour de rôle par l'un des membres et des conférences ont lieu périodiquement au niveau des chefs d'Etat ou au niveau ministériel.

¹⁾ Voir à ce sujet notre rapport de 1969, FF 1969 I 1477 s.

Le mouvement des non-alignés représente aujourd'hui une force politique déterminante au sein de l'Assemblée générale. Il définit les problèmes du Tiers Monde et fixe les positions à adopter lors de négociations. Souvent, il est à l'origine d'initiatives et de résolutions importantes. Les Etats non-alignés ont joué un rôle particulièrement en vue lors de la 29^e Assemblée générale, en 1974, qui fut présidée par le Ministre algérien des affaires étrangères, alors que l'Algérie avait aussi la présidence du mouvement.

ii. Le groupe des «77»

A quelques exceptions près, le groupe des «77», qui compte aujourd'hui 113 Etats, comprend les mêmes pays que le mouvement des non-alignés. Quelques pays en développement sont venus s'y ajouter. A l'origine, le groupe avait surtout des objectifs économiques. Il a toujours joué un rôle important au sein de la CNUCED, mais maintenant il s'est aussi assuré une position influente dans les débats de l'Assemblée générale. Du fait que le niveau de développement de ses membres est inégal, les négociations au sein du groupe sont souvent ardues. Pour sauvegarder son unité vis-à-vis de l'extérieur, le groupe s'est fréquemment rallié à l'attitude des plus durs parmi ses membres. Le groupe des «77» se manifeste surtout à la deuxième Commission de l'Assemblée générale, qui traite des questions économiques, ainsi que lors des sessions extraordinaires de l'Assemblée générale consacrées aux problèmes économiques. Récemment, il s'est aussi constitué dans diverses institutions spécialisées. Comme le souhaitent les forces agissantes du mouvement des non-alignés, les Etats qui lui appartiennent devraient agir comme catalyseur dans le groupe des «77» afin d'accroître l'efficacité et la solidarité des pays en développement.

b. Les pays industrialisés occidentaux

Face aux revendications du Tiers Monde, qui entend se présenter comme une entité solidaire, les pays occidentaux apparaissent divisés. Chez certains, ces revendications se heurtent à une vive opposition, chez d'autres, au contraire, elles rencontrent un esprit de coopération et de conciliation. Pour diverses raisons – notamment du fait que la coordination en son sein se révèle difficile – l'Occident est resté plutôt passif ces dernières années et s'est contenté de réagir aux initiatives des autres. C'est pourquoi sa position s'est plutôt affaiblie à l'ONU. Mais cette tendance peut fort bien être rapidement renversée du fait notamment que la nouvelle administration américaine paraît décidée à faire jouer aux Nations Unies un rôle plus actif.

Parmi les Etats occidentaux, les membres des Communautés européennes et les pays nordiques font un effort particulier pour coordonner leurs points de vue.

i. Les Etats des Communautés européennes

La collaboration entre les Neuf à l'ONU s'est manifestement renforcée ces dernières années. Dans la plupart des cas, ils ont adopté une attitude commune lors des dernières assemblées générales. Un tel résultat est le fait de consultations approfondies. Ainsi, lors de la 7^e session extraordinaire de l'Assemblée générale, les Neuf ont joué un rôle de premier plan. Pour la première fois, ils se sont exprimés d'une seule voix, souvent par l'intermédiaire de représentants de la Commission des Communautés et sur des questions qui dépassaient le domaine communautaire.

ii. Les Etats nordiques

Les Etats nordiques coordonnent leur attitude notamment lors d'élections; une collaboration pragmatique entre leurs délégations existe par ailleurs dans tous les organes des Nations Unies.

c. Les Etats socialistes

Le groupe des Etats socialistes de l'Europe orientale a fait preuve dès l'origine d'une grande homogénéité. Aujourd'hui encore, la plupart de ces pays suivent la politique de l'URSS et soutiennent ses initiatives.

d. La République populaire de Chine

Entrée à l'ONU en automne 1971 après des années d'isolement, la République populaire de Chine s'est engagée relativement tard dans la coopération multilatérale. En tant que membre permanent du Conseil de sécurité, elle a eu d'emblée un rôle en vue à jouer. Elle n'a adhéré à aucun des groupes susmentionnés. Souvent, lorsqu'elle entend manifester sa désapprobation sur des questions importantes, elle ne participe pas aux votes. Au Conseil de sécurité, elle adopte cette attitude par exemple lors des votes sur des opérations de maintien de la paix ou sur des questions relatives au conflit du Moyen-Orient.

e. Relations entre les divers groupes

Dans une organisation aussi vaste que l'ONU, les groupes exercent une fonction utile puisqu'ils permettent une première coordination des initiatives et des opinions. Toutefois, si après le premier stade de négociation aucune volonté de compromis ne se manifeste, l'existence des groupes peut aussi accentuer la confrontation, vu que les positions qu'ils défendent ne sont souvent plus renégociables au sein des groupes eux-mêmes.

L'ONU a cependant mis au point des instruments et des méthodes de travail qui facilitent le dialogue et la concertation; il faut mentionner notamment les divers groupes de travail, groupes de contact, groupes officieux ainsi que les contacts informels entre délégués dont l'influence est parfois décisive.

7. ONU politique et ONU technique

a. Relations entre ONU politique et ONU technique

Dans nos précédents rapports, nous avons établi une distinction entre l'ONU dite «politique» et l'ONU dite «technique».¹⁾ Nous constatons que l'Organisation elle-même était politique alors que les institutions spécialisées et certains organes tels que la CNUCED et l'ONUDI étaient voués à des tâches techniques. Si la Suisse était restée à l'écart de l'ONU politique, elle avait participé activement aux activités techniques et affirmé ainsi sa solidarité avec la communauté internationale. Toutefois, déjà dans notre rapport de 1971, nous avons indiqué qu'il existait un lien entre la mission de l'ONU dans les domaines techniques et sa mission proprement politique. Nous avons souligné que le nombre des questions économiques et sociales traitées par les organes de l'ONU augmentait, notamment à l'Assemblée générale. L'avenir de l'ONU technique dépendait dans une large mesure du succès de l'ONU politique, et inversement. La Commission consultative pour les relations de la Suisse avec l'ONU a été plus loin dans son analyse²⁾, en concluant qu'il n'est plus justifié de parler d'une ONU politique et d'une ONU technique. Nos propres observations concordent avec cette opinion. Les activités des Nations Unies forment un tout. Au cours de ces dernières années, l'Assemblée générale est devenue l'organe central qui prend les décisions fondamentales et coordonne l'ensemble des activités. Les résolutions relatives au nouvel ordre économique mondial mettent clairement ce phénomène en évidence.

L'évolution décrite fait apparaître comme désormais dépassée la distinction, longtemps faite à juste titre, entre l'ONU politique et l'ONU technique. Un Etat qui entend assumer pleinement son rôle dans la communauté internationale ne peut dès lors coopérer à l'une seulement et se dérober à l'autre. Il convient de tenir compte de cette considération lorsque l'on se penche sur ce que doivent être les relations de la Suisse avec les Nations Unies à l'avenir.

¹⁾ Nos rapports de 1969, FF 1969 I 1567 s., et de 1971, FF 1972 I 47 s.

²⁾ Rapport de la Commission consultative pour les relations de la Suisse avec l'ONU, du 20 août 1975 (dénommé ci-après «rapport de la Commission consultative»), p. 65 s.

b. «Politisation» des organisations et conférences internationales

Il est beaucoup question, depuis quelque temps, de la «politisation» des organisations internationales, en particulier des organes et institutions spécialisées, ainsi que des conférences des Nations Unies. Aussi jugeons-nous opportun de nous prononcer sur ce phénomène.

Dans notre réponse à l'interpellation Hofer sur la situation internationale, du 13 décembre 1974¹⁾, nous avons rappelé que toutes les organisations internationales sont dans une certaine mesure politiques parce qu'elles sont composées d'Etats indépendants et souverains et que ce sont eux qui en déterminent l'orientation générale. Certes, les constitutions des institutions spécialisées définissent clairement leurs tâches dans les domaines économique, social, culturel et technique. Mais ces tâches ne peuvent être abordées qu'à partir des options politiques des Etats membres; elles doivent être intégrées dans le cadre général de la vie internationale.

En outre, les institutions spécialisées sont amenées à se prononcer, conformément à leurs constitutions et règlements respectifs, sur diverses questions politiques, notamment sur l'admission d'Etats en qualité de membres ou d'observateurs, ou encore sur les modalités de coopération avec des entités dont le statut international est contesté. Certains des problèmes qui ressortissent à la compétence des institutions spécialisées peuvent avoir des implications politiques. Ainsi, par exemple, les fouilles archéologiques à Jérusalem et l'instruction publique dans les territoires occupés par Israël sont de la compétence de l'UNESCO, les pratiques syndicales dans divers pays membres, de la compétence de l'OIT, les problèmes posés par la situation sanitaire dans les territoires occupés par Israël, de celle de l'OMS, l'installation d'émetteurs dans ces mêmes territoires, de celle de l'UIT. La plupart des discussions politiques qui se sont déroulées au cours des dernières années au sein des institutions spécialisées étaient d'ailleurs liées à la situation au Moyen-Orient et en Afrique australe.

Enfin, les conventions passées entre les institutions spécialisées et l'ONU prévoient une étroite collaboration entre elles dans la mise en œuvre des principes et obligations de la Charte. Cela vaut avant tout pour les problèmes liés à la décolonisation et à l'apartheid. Les institutions spécialisées doivent donc souvent aborder des problèmes politiques à la demande de l'ONU.

Les mêmes problèmes apparaissent régulièrement aussi lors des conférences techniques convoquées par les Nations Unies.

¹⁾ Nous y avons répondu le 16 juin 1975, voir Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale, Conseil national 1975, n° 12 237, p. 842 s.

Pour ces diverses raisons, nous avons conclu, dans notre réponse à l'interpellation Hofer, que l'on ne saurait dénier aux organisations internationales, en particulier aux institutions spécialisées, la compétence d'aborder des problèmes politiques. En revanche, nous avons déploré que les débats politiques occupent souvent une place trop importante par rapport à ceux qui sont consacrés aux tâches spécifiques et que certains problèmes soient abordés principalement sous l'angle politique, ce qui était de nature à accentuer encore les divisions existantes. En conséquence, la Suisse s'emploie à prévenir une «politisation» abusive des débats, ou tout au moins à en tempérer les excès. Cependant, au sein des organisations dont elle est membre, elle ne peut échapper aux problèmes fondamentaux auxquels la communauté internationale est confrontée. Si nos représentants se refusaient, en invoquant nos valeurs politiques traditionnelles, à participer aux grands débats de notre temps, le renom de la Suisse en serait affecté.¹⁾

Il ressort de ces considérations que même sans être membre de l'organisation politique, la Suisse doit prendre part à des débats et à des votes sur des questions politiques dans les institutions spécialisées auxquelles elle appartient. Ses prises de position au sein des Nations Unies auraient certes une portée plus grande tant sur le plan intérieur que sur le plan extérieur, mais elles ne seraient pas d'une nature différente de celles qui sont adoptées dans les autres organisations.

c. Impulsions politiques dans le domaine économique et du développement

L'interpénétration de l'ONU politique et de l'ONU technique est particulièrement manifeste dans le domaine de la politique économique et du développement, dont on a vu qu'il est au centre des activités des Nations Unies. Cette évolution est principalement dictée par des impulsions politiques qui émanent de l'Assemblée générale et se répercutent sur l'ensemble du système.

La crise de 1973 a accentué ce processus. En adoptant, en 1974, la Déclaration et le Programme d'action concernant l'instauration d'un nouvel ordre économique international, de même que la Charte des droits et devoirs économiques des Etats, l'ONU a donné par l'intermédiaire de l'Assemblée générale une orientation politique décisive à la coopération internationale pour les années à venir.²⁾ Ces résolutions constituent le fondement des discussions et des négociations entre pays industrialisés et pays en développement menées depuis lors dans le domaine économique et du développement, de même que dans de nombreux autres secteurs de la coopération internationale. Tant la Conférence générale de l'ONUDI en 1975 à Lima que la 4^e session de la CNUCED en 1976 à Nairobi et le dialogue Nord-Sud qui s'est déroulé – en marge de l'ONU – de 1975 à 1977 à Paris, se situent dans le prolongement de ces nouvelles conceptions.

¹⁾ Notre réponse à l'interpellation Hofer, doc. cit., p. 845

²⁾ Voir, à propos de ces résolutions, nos considérations au chap. III, ch. 3.

Les documents élaborés par l'ONU soulignent tous le sérieux de la situation actuelle des pays en développement. La majeure partie de l'humanité connaît des conditions d'existence extrêmement difficiles. Cela pose des problèmes non seulement économiques et sociaux mais aussi politiques. Les déséquilibres de l'économie mondiale font courir à l'humanité tout entière des risques devenus manifestes. Leur signification en tant qu'élément de crise et de menace pour la paix est très généralement reconnue.

En dépit des différences, en partie considérables, de leurs systèmes économiques et du degré inégal de leur développement, les pays en développement ont convaincu le reste du monde qu'ils ont, quand ils parviennent à une unité de vues, un poids politique considérable dont ils usent pour faire valoir leurs revendications économiques. Ils ont traduit leur volonté d'émancipation économique dans des programmes d'action précis, dont la mise en œuvre aboutirait à une nouvelle répartition des forces et, par là, à un nouvel équilibre politique.

8. L'ONU, forum de contacts politiques

L'ONU, particulièrement lors de l'Assemblée générale annuelle, est un forum unique de contacts à haut niveau. Du fait de l'universalité de l'Organisation, des chefs d'Etat, des ministres des affaires étrangères, des secrétaires d'Etat se rendent du monde entier à New York pour participer aux débats de l'Assemblée générale. Surtout les représentants des pays moyens et petits saisissent cette possibilité de rencontrer personnellement des hommes politiques influents et des hauts fonctionnaires pour traiter, voire régler avec eux, en marge des séances officielles, des affaires bilatérales et avoir des échanges de vues sur des questions d'intérêt général.

Ce forum offrirait aussi à la Suisse l'occasion d'exposer, dans des contacts informels, sa position sur certains problèmes. Ces rencontres complèteraient utilement les visites officielles bilatérales et nous mettraient directement en contact avec les réalités et les problèmes de la vie internationale.

Ces possibilités de contact ne nous sont d'ailleurs pas entièrement fermées, même en tant qu'Etat non-membre. A diverses reprises, des hauts fonctionnaires suisses ont assisté à l'Assemblée générale et ont eu des entretiens politiques. Lors de la 31^e Assemblée générale, en 1976, le Secrétaire général et le Directeur de la Direction des organisations internationales du Département politique se sont rendus à New York. Il faut cependant se rendre à l'évidence que pour un pays qui ne participe pas à part entière aux activités de l'ONU, ces contacts sont plus difficiles à nouer, du fait que nous ne pouvons pas aborder en partenaire égal les problèmes de l'Organisation.

III. Aperçu des principales activités de l'ONU et des institutions spécialisées

1. Questions politiques

L'ONU a continué à s'occuper des grands problèmes politiques de notre temps, tels que le maintien de la paix, la décolonisation et le désarmement. Comme par le passé, elle a eu à s'occuper de presque tous les conflits internationaux.

a. Opérations de maintien de la paix¹⁾

Les forces de paix de l'ONU stationnées au Moyen-Orient et à Chypre ont démontré une fois de plus que les Nations Unies, grâce à cet instrument, apportent une contribution indispensable au maintien de la paix mondiale. L'efficacité de ces forces se heurte cependant à certaines limites. Elles ne peuvent remplacer un règlement de paix, mais créent tout au plus des conditions de stabilité relative dans la région du conflit. De même, leur engagement n'est possible à brève échéance que si quelques Etats membres au moins disposent en permanence de contingents spécialement entraînés. C'est aujourd'hui le cas notamment du Canada, des pays nordiques et de l'Autriche qui, au cours des années soixante, ont créé les bases légales nécessaires à cette fin. Dans la période couverte par notre rapport, les opérations de maintien de la paix ont été nettement revalorisées. A l'issue de la guerre d'octobre de 1973, le Conseil de sécurité a décidé d'envoyer des forces de paix aussi bien dans la zone du canal de Suez que dans la région du Golan. Les «Casques bleus» ont par ailleurs été maintenus à Chypre. Le mandat des forces internationales de paix actuellement engagées est limité dans le temps et doit par conséquent être renouvelé périodiquement. L'ONU peut, de cette manière, exercer une certaine pression sur les parties pour les amener à régler le conflit par voie de négociation. Le nombre relativement élevé de «Casques bleus» engagés à l'heure actuelle entraîne évidemment de lourdes charges financières pour l'ONU et pour les Etats membres qui les mettent à disposition, et pose aussi des problèmes en matière de personnel.

i. Force d'urgence des Nations Unies (FONU II) au Moyen-Orient

A la suite de la dernière guerre du Moyen-Orient, le Conseil de sécurité décida, le 25 octobre 1973²⁾, de constituer immédiatement, pour surveiller l'armistice et le retrait des troupes, une force de paix dans la région de Suez (FONU II), composée de contingents fournis par les Etats membres, à l'exception des

¹⁾ Les problèmes généraux soulevés par les opérations de maintien de la paix sont exposés au chap. II, ch. 3.

²⁾ Résolution 340 (1973) du Conseil de sécurité

membres permanents du Conseil de sécurité. L'existence de la Force des Nations Unies pour le maintien de la paix à Chypre (UNFICYP) et l'Organisme des Nations Unies pour la surveillance de la trêve en Palestine (ONUST) ont permis à l'ONU d'agir rapidement. Le Secrétaire général¹⁾ désigna le Chef d'état-major finlandais de l'ONUST en qualité de Commandant en chef intérimaire et transféra temporairement en Egypte des unités finlandaises, autrichiennes et suédoises de l'UNFICYP. La composition des effectifs, fixés à 7000 hommes²⁾, devait obéir au principe d'une répartition géographique équitable. Par la suite, les contingents fournis traditionnellement par les pays neutres d'Europe occidentale ont été complétés par des détachements d'Europe de l'Est, d'Afrique, d'Asie et d'Amérique du Sud.

L'action de la FUNU II est financée par le budget ordinaire de l'Organisation mais selon une clé de répartition spéciale. Seul le Conseil de sécurité peut, avec l'accord des parties intéressées, prolonger son mandat qui est normalement limité à six mois. A la suite de l'accord de désengagement militaire conclu en janvier 1974 entre Israël et l'Egypte, des tâches supplémentaires de surveillance ont été confiées à la FUNU II.

ii. *Force des Nations Unies chargée d'observer le dégagement (FNUOD) dans le Golan*

A la suite de l'accord sur le désengagement des troupes syriennes et israéliennes, le Conseil de sécurité a décidé, le 31 mai 1974, d'envoyer un petit contingent de «Casques bleus» au Golan pour surveiller l'armistice et le retrait des forces armées.³⁾ La FNUOD compte environ 1200 hommes; elle est actuellement composée en majeure partie de contingents autrichien et iralien, de même que d'éléments logistiques canadien et polonais. Pour le reste, elle est constituée sur le modèle de la FUNU II.

iii. *Force des Nations Unies pour le maintien de la paix à Chypre (UNFICYP)*

Cette force, créée en 1964 sur décision du Conseil de sécurité, a pour mission de prévenir un nouveau déclenchement de la guerre civile, d'assurer l'ordre public et le respect du droit, et de concourir au retour à une situation normale. Comme pour les autres forces de paix, le mandat de l'UNFICYP est régulière-

¹⁾ Rapport du Secrétaire général du 27 novembre 1973 sur l'application de la résolution 340 (1973) du Conseil de sécurité, Doc. S/11052/Rev. 1

²⁾ A la fin de 1976, l'effectif était de 4174 hommes.

³⁾ Résolution 350 (1974) du Conseil de sécurité

ment réexaminé et prolongé par le Conseil de sécurité. Dès sa constitution, l'UNFICYP a été financée uniquement – c'est le seul cas – par des contributions volontaires. Jusqu'à présent, toutefois, celles-ci n'ont jamais suffi à couvrir entièrement les frais.

iv. Contribution de la Suisse aux opérations de maintien de la paix

Pendant la période couverte par le présent rapport, la Suisse a de nouveau contribué aux opérations entreprises par les Nations Unies pour sauvegarder la paix. Répondant à divers appels du Secrétaire général de l'ONU, nous avons participé annuellement pour un montant de 850 000 francs au financement de la force des Nations Unies à Chypre (UNFICYP).

Jusqu'en 1973, nous avons mis à la disposition de l'Organisme des Nations Unies pour la surveillance de la trêve en Palestine (ONUST), aux frais de la Confédération, un appareil DC3 pour le transport de matériel et un Mystère 20 Falcon Jet pour le transport de personnes, tous deux pilotés par des équipages suisses. Les dépenses que la Confédération a prises à sa charge se sont élevées à environ 3 millions de francs par an. En 1973, nous sommes convenus avec le Secrétariat général de l'ONU de remplacer ces deux appareils par un seul avion polyvalent du type Fokker Friendship, ce qui a permis de réduire désormais les frais à environ 1,5 million de francs par an. La Confédération a acheté cet appareil et l'a remis à l'ONUST peu après l'armistice d'octobre 1973.¹⁾ Depuis lors, il est utilisé aussi bien par l'ONUST que par la FUNU II.

b. Corée

La question coréenne préoccupe les Nations Unies depuis près de trente ans. Le «Commandement unifié» des Nations Unies, sous commandement américain, institué à l'époque par le Conseil de sécurité pour aider la Corée du Sud à repousser l'agression et pour rétablir la paix et la sécurité, est toujours en place.

La 28^e Assemblée générale, en 1973, a invité par consensus les deux Corées²⁾ à reprendre le dialogue en vue d'une réunification; elle n'a d'ailleurs pris cette initiative qu'après que les deux gouvernements en eurent manifesté l'intention dans un communiqué commun du 4 juillet 1972. Une année plus tard, l'Assemblée générale adopta une résolution présentée notamment par les Etats-Unis, qui invitait le Conseil de sécurité à dissoudre le «Commandement unifié» et à envisager simultanément d'autres moyens de garantir le maintien de l'Accord

¹⁾ Doc. S/11536 du 12 octobre 1974

²⁾ Consensus du 28 novembre 1973, Doc. A/ 9030, ch. 41

d'armistice de 1953. Un contreprojet présenté notamment par l'Union soviétique et la Chine fut repoussé de justesse. En 1975, la 30^e Assemblée générale était saisie de deux projets de résolution, l'un inspiré par la Corée du Sud, l'autre par la Corée du Nord, qui furent cette fois acceptés l'un et l'autre.¹⁾ Les deux résolutions demandent la dissolution de la force des Nations Unies et la poursuite des efforts en vue d'une réunification. Toutefois, alors que la première exprime l'espoir que toutes les parties directement intéressées entament aussi tôt que possible des pourparlers en vue de nouveaux arrangements propres à remplacer l'Accord d'armistice et à permettre la dissolution du Commandement, la seconde exige, outre la dissolution du Commandement, le retrait de toutes les troupes étrangères de Corée du Sud; elle demande aussi que les «parties authentiques» à l'Accord d'armistice s'emploient à lui substituer un traité de paix proprement dit.²⁾ L'adoption de deux résolutions aussi contradictoires a mené l'ONU à une impasse dans l'affaire coréenne. Elle confirme que la solidarité entre certains groupes d'Etats et les tractations qui précèdent les votes jouent parfois un plus grand rôle que les considérations liées au problème lui-même. Il faut cependant relever qu'en tout état de cause, il n'aurait guère été possible de faire avancer le règlement de la question, les débats ayant montré que les divergences entre la Corée du Nord et celle du Sud restent fondamentales et que, pour le moment, ni l'une ni l'autre ne paraissent disposées à se prêter à un compromis. En 1976, ce point a été retiré de l'ordre du jour de la 31^e Assemblée générale.

Une révision du statut de la Commission neutre de surveillance n'est pas envisagée. La Suisse continue d'y participer. L'activité de notre délégation ne s'est pas sensiblement modifiée au cours des dernières années. En 1976, le nombre de ses membres a été ramené à sept, ce qui représente le minimum nécessaire pour en assurer le fonctionnement. Depuis lors, effectif et tâches n'ont pas varié.

Le détachement suisse jouit d'une confiance particulière, tant auprès de ses partenaires dans la commission qu'auprès des anciens belligérants. Conformément aux engagements pris, nous entendons rester membre de la commission et continuer ainsi à contribuer, modestement mais utilement, au maintien de la trêve dans cette zone de tension.

c. Moyen-Orient

Dans cette région, les Nations Unies doivent faire face à toute une série de problèmes.

¹⁾ Résolution 3390 A et B (XXX) du 18 novembre 1975

²⁾ Par «parties authentiques», on entend les Etats-Unis et la Corée du Nord.

En automne 1973, le Conseil de sécurité joua un rôle important dans la recherche d'une formule permettant d'arrêter les hostilités. Il décida par la suite de créer deux forces de «Casques bleus» pour surveiller l'armistice dans les régions de Suez et du Golan.¹⁾ Outre le mandat que le Conseil de sécurité leur avait confié, ces deux forces reçurent pour mission de contrôler l'exécution des accords de désengagement militaire conclus entre Israël et l'Égypte et entre Israël et la Syrie.

L'ONU a continué à s'occuper d'une manière suivie du problème palestinien. A la 30^e Assemblée générale, en 1975, un «Comité pour l'exercice des droits inaliénables du peuple palestinien» a été institué avec mandat de soumettre au Conseil de sécurité un rapport sur les moyens de rétablir le peuple palestinien dans ses droits.²⁾ A l'exception de Malte et de la Turquie, les pays occidentaux ont refusé jusqu'à maintenant de participer aux travaux de ce comité.

Le statut de la ville de Jérusalem, la situation dans les territoires arabes occupés par Israël et l'aide aux réfugiés palestiniens font par ailleurs régulièrement l'objet de débats. Ceux-ci portent avant tout sur les deux questions, étroitement liées, de l'assentiment d'Israël à la création d'un Etat palestinien et de la reconnaissance d'Israël par les Palestiniens, en tant qu'Etat juif ayant sa place au Moyen-Orient.

En prévision d'éventuelles négociations, une pression accrue est exercée sur Israël dans tous les organes des Nations Unies qui s'occupent des problèmes du Moyen-Orient. La décision prise à la 29^e Assemblée générale, en 1974, de conférer à l'OLP le statut d'observateur³⁾ et la résolution adoptée par la 30^e Assemblée générale, en 1975, par laquelle le sionisme est assimilé à une forme de racisme⁴⁾ firent les points saillants de cette tendance. La résolution sur le sionisme s'est d'ailleurs heurtée au sein de l'Assemblée à une forte opposition. La grande majorité des pays occidentaux et de nombreux Etats sud-américains et africains se sont élevés avec vigueur contre la thèse assimilant le sionisme au racisme; ils ont voté contre la résolution ou se sont abstenus.

Nombre de pays considèrent avec Israël que cette condamnation du sionisme équivaut à un refus de reconnaître à l'Etat hébreu le droit à l'existence. Cette résolution a également fait l'objet de débats politiques au sein d'autres organes et des institutions spécialisées des Nations Unies. Elle est mentionnée en particulier dans le document final de la Conférence d'experts de l'UNESCO chargée d'élaborer un projet de déclaration sur les mass media, de décembre 1975; elle donna aussi lieu à un débat lors de la Conférence mondiale sur les établissements humains (HABITAT), en 1976.

¹⁾ Voir nos considérations au chap. III, ch. 1., let. a.

²⁾ Résolution 3376 (XXX) du 10 novembre 1975

³⁾ Résolution 3237 (XXIX) du 22 novembre 1974

⁴⁾ Résolution 3379 (XXX) du 10 novembre 1975

A la 31^e Assemblée générale, en 1976, un climat moins agressif à l'égard d'Israël a pu être observé. Au premier plan figurait la question d'une nouvelle convocation de la Conférence de Genève pour trouver une solution d'ensemble au problème du Moyen-Orient.

d. Chypre

Le coup d'Etat du 15 juillet 1974 et les hostilités qui ont éclaté peu après ont radicalement modifié le contexte dans lequel l'Organisation des Nations Unies examinait le problème de Chypre depuis plus de dix ans. Avant ces événements, des efforts étaient faits pour relancer les entretiens entre les deux communautés. La Force des Nations Unies chargée du maintien de la paix (UNFICYP) avait été réduite, mais les parties avaient insisté sur son maintien, estimant qu'elle constituait un moyen de prévenir un conflit entre les deux communautés, condition essentielle à tout progrès sur la voie d'une solution politique.¹⁾

Confrontée à la violence, la Force des Nations Unies s'est trouvée dans une situation critique, son mandat ne s'appliquant manifestement plus à la situation nouvelle. Le Conseil de sécurité a adopté en juillet 1974 une résolution²⁾ demandant un cessez-le-feu et posant les bases de négociations visant à aboutir à un règlement du problème. Dans des conditions difficiles, le représentant spécial du Secrétaire général à Chypre et le commandant de la Force des Nations Unies ont mis tout en œuvre pour limiter les combats et porter assistance à la population civile. Parallèlement aux efforts entrepris pour parvenir à un règlement politique, le Conseil de sécurité, reconnaissant le rôle indispensable de la Force d'urgence afin de préserver le calme et d'accomplir diverses tâches humanitaires, a prolongé son mandat en décembre 1974, puis en 1975 et en 1976.

En mars 1975, les pourparlers intercommunautaires se trouvant dans l'impasse, le Conseil de sécurité a prié le Secrétaire général d'entreprendre une nouvelle mission de bons offices, les négociations devant se poursuivre sous ses auspices. Plusieurs séries de conversations se sont tenues à Vienne avec les dirigeants des deux communautés, mais seuls des progrès limités ont été réalisés dans l'élaboration d'une formule d'accord.

¹⁾ Notre pays a continué, comme nous l'avons relevé au chap. III, ch. 1, let. a, à fournir une contribution financière à l'action des Nations Unies en vue du maintien de la paix à Chypre.

²⁾ Résolution 353 (1974)

Tant au cours de la 30^e que de la 31^e Assemblée générale, des résolutions¹⁾ ont été adoptées à de très fortes majorités; elles regrettaient que les décisions prises par le Conseil de sécurité relatives à Chypre n'aient pas encore été appliquées et demandaient au Secrétaire général de continuer à prêter ses bons offices pour la poursuite des négociations intercommunautaires.

e. **Afrique australe**

Depuis le retrait du Portugal de ses possessions d'outre-mer, l'Afrique australe a occupé le devant de la scène internationale. En effet, les récents développements qui s'y sont produits ont conduit à une aggravation des tensions dans cette région.

i. *Afrique du Sud*

La politique raciale du Gouvernement sud-africain est examinée périodiquement tant par l'Assemblée générale que par le Conseil de sécurité et par d'autres organismes et institutions des Nations Unies. De nombreuses résolutions condamnant cette politique sous toutes ses formes ont été adoptées par l'Assemblée générale; généralement inspirées par les travaux du Comité spécial contre l'apartheid, elles reflètent l'opposition de l'opinion mondiale à la politique raciale de l'Afrique du Sud et sa préoccupation devant le refus du gouvernement sud-africain de répondre aux appels répétés des Nations Unies pour qu'il harmonise sa politique avec la Charte. Le concours des institutions spécialisées a fréquemment été sollicité afin qu'elles coopèrent, dans le cadre de leurs domaines d'activité, à la campagne des Nations Unies dans ce domaine.

En outre, l'intervention militaire de l'Afrique du Sud en Angola a été sévèrement condamnée en mars 1976 par le Conseil de sécurité²⁾; les graves émeutes raciales, qui ont eu lieu notamment à Soweto en 1976, ont amené le Conseil de sécurité à envisager un embargo obligatoire sur les armes destinées à l'Afrique du Sud. Du fait du veto des Etats-Unis, du Royaume-Uni et de la France, le Conseil n'a pas été en mesure d'adopter la résolution qui lui était présentée à ce sujet.

L'Assemblée générale a approuvé en 1976, à l'unanimité, une résolution³⁾ par laquelle elle condamne vigoureusement la création de bantoustans et rejette la proclamation d'«indépendance» du Transkei.⁴⁾

¹⁾ Résolutions 3395 (XXXX) du 20 novembre 1975 et 31/12 du 16 novembre 1976

²⁾ Résolution 387 (1976)

³⁾ Résolution 31/6 A du 26 octobre 1976

⁴⁾ Voir à ce sujet la postulat Schatz du 30 novembre 1976 et notre réponse dans le Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale, Conseil national, session de printemps 1977, p. 108 s.

ii. Namibie

En février 1972, le Conseil de sécurité a invité le Secrétaire général à se mettre en rapport avec toutes les parties intéressées, en vue d'établir les conditions devant permettre au peuple namibien d'exercer son droit à l'autodétermination et à l'indépendance.¹⁾ Après avoir reçu le rapport du Secrétaire général, le Conseil a décidé d'inviter M. Waldheim à poursuivre ses contacts par l'entremise d'un représentant. Le Secrétaire général a ainsi désigné M. Alfred Escher, ancien Ambassadeur de Suisse, comme son représentant personnel pour la Namibie.

En janvier 1976, le Conseil de sécurité a condamné le renforcement du potentiel militaire sud-africain en Namibie et toute utilisation de ce territoire comme base d'attaque contre les pays voisins²⁾. La résolution établit en outre que les futures élections devront être contrôlées par les Nations Unies et que la Conférence constitutionnelle de Windhoek n'a pour l'ONU aucune légitimité. La déclaration publiée le 18 août 1976 par le Comité constitutionnel de cette conférence, fixant au 31 décembre 1978 la date de l'indépendance de la Namibie, a provoqué une réaction négative du Conseil des Nations Unies pour la Namibie, en raison notamment de la non-participation de la SWAPO³⁾ et de l'absence de référence à des élections.

En décembre 1976, l'Assemblée générale a approuvé une résolution⁴⁾ dans laquelle elle déclare soutenir la lutte armée des populations africaines de Namibie pour parvenir à l'autodétermination, à l'indépendance et à la liberté au sein d'un pays unifié.

Par ailleurs, reconnaissant la SWAPO comme le seul représentant authentique des populations namibiennes⁴⁾, l'Assemblée générale lui a octroyé le statut d'observateur en l'invitant à se faire représenter, en cette qualité, aux travaux des organes de l'ONU ainsi qu'aux conférences convoquées sous les auspices de l'Organisation ou par ses organes subsidiaires.⁵⁾

Il y a dès lors double représentation de la Namibie étant donné que le Conseil des Nations Unies pour la Namibie, créé en 1967⁶⁾, est l'organe établi par les Nations Unies pour administrer le territoire jusqu'à l'indépendance. Bien qu'il n'exerce aucune autorité réelle, le Conseil a publié un décret⁷⁾ concernant la prospection, l'exploitation, la vente et l'exportation des ressources naturelles de

¹⁾ Résolution 309 (1972)

²⁾ Résolution 385 (1976)

³⁾ Organisation populaire du Sud-Ouest africain

⁴⁾ Résolution 31/146 du 20 décembre 1976

⁵⁾ Résolution 31/152 du 20 décembre 1976

⁶⁾ Résolution 2248 (S-V) du 19 mai 1967

⁷⁾ Décret n° 1 du 27 septembre 1974

la Namibie. Ce décret dispose notamment que toute exploitation et exportation de ces ressources doit être autorisée par le Conseil. Par ailleurs, l'Assemblée générale lui a donné la compétence de représenter le territoire dans toutes les organisations, organes et conférences intergouvernementaux ou non gouvernementaux et a invité les institutions spécialisées et les autres organisations et conférences du système des Nations Unies à envisager d'octroyer le statut de membre de plein droit au Conseil pour la Namibie.¹⁾

Le Département des affaires juridiques des Nations Unies est actuellement saisi de la question de savoir qui, de la SWAPO ou du Conseil de la Namibie, représente ce territoire.

iii. *Rhodésie*

Sur le plan politique, la question rhodésienne²⁾ a évolué rapidement depuis l'indépendance du Mozambique et de l'Angola. A la suite du voyage en Afrique du Secrétaire d'Etat américain, M. H. Kissinger, il est apparu qu'un règlement pacifique du conflit n'était pas inconcevable, notamment en raison de l'acceptation par M. Ian Smith du principe de la «majority rule».

Cette évolution a permis la convocation par le Royaume-Uni, en octobre 1976, d'une conférence qui s'est tenue à Genève et à laquelle participaient les délégués de tous les partis et mouvements intéressés au problème rhodésien. Ainsi, pour la première fois, des représentants du régime de Salisbury et des mouvements de libération³⁾ étaient réunis à une même table. La conférence a suspendu ses travaux en décembre 1976.

L'impasse à laquelle a abouti cette conférence a incité les pays africains membres des Nations Unies ainsi que la Grande-Bretagne et les Etats-Unis à essayer de rendre plus stricte l'application des sanctions décrétées par le Conseil de sécurité à l'endroit de la Rhodésie, dans l'idée d'accroître encore la pression sur le régime de M. Smith. C'est dans ce but que la nouvelle Administration américaine s'est employée avec succès à faire rapporter par le Congrès l'amendement Byrd qui, en violation des sanctions, permettait aux Etats-Unis d'importer du chrome de Rhodésie.⁴⁾

¹⁾ Résolution 31/149 du 20 décembre 1976

²⁾ Notre rapport de 1971, FF 1972 I 10

³⁾ ANC: Conseil national africain
ZAPU: Union du peuple africain du Zimbabwe
ZANU: Union nationale africaine du Zimbabwe
ZIPA: Armée populaire du Zimbabwe

⁴⁾ L'amendement Byrd a été abrogé le 18 mars 1977.

Comme par le passé, le Comité des sanctions a relevé dans ses rapports annuels les cas de violations présumées des sanctions. Sur quelque 300 cas, dont il est généralement saisi à la suite de dénonciations ou d'informations confidentielles, une trentaine intéressent la Suisse, que ce soit au titre d'importations de Rhodésie, d'exportations vers la Rhodésie, d'opérations financières ou d'opérations dites triangulaires. Ces dernières, qui représentent deux tiers des cas, sont considérées par le comité comme particulièrement graves. Il s'agit en l'occurrence d'opérations effectuées entre la Rhodésie et un pays tiers, membre des Nations Unies et, en tant que tel, tenu d'appliquer les sanctions. La marchandise ne touche pas notre territoire mais la transaction est soit financée, soit organisée par une maison établie en Suisse, qui souvent ne fait que prêter son nom. Les pays les plus influents au Comité des sanctions, notamment la Grande-Bretagne, ont à plusieurs reprises attiré notre attention sur le tort que ces opérations, qui apparemment n'étaient intéressantes ni financièrement, ni commercialement pour la Suisse, causaient à l'image et au bon renom de notre pays. Le comité nous reproche principalement de n'avoir pas créé au cours de ces dix dernières années une base légale qui pourrait permettre à nos autorités de procéder aux enquêtes judiciaires nécessaires pour vérifier les informations fournies par le Comité des sanctions.

Il convient de rappeler ici que le Comité des sanctions a été créé en 1968 pour surveiller l'application des sanctions décrétées par le Conseil de sécurité à l'endroit de la Rhodésie. Son mandat porte surtout sur:

- a. l'examen des rapports présentés par le Secrétaire général sur l'application des résolutions concernant la Rhodésie;
- b. l'envoi aux gouvernements de renseignements pour la poursuite de certaines enquêtes qu'il estime nécessaires pour éclaircir des faits portant sur une violation des sanctions. Il ne peut décréter des mesures punitives, mais suggère aux Etats membres des Nations Unies de poursuivre en justice les entreprises qui se rendent coupables de violation des sanctions, ce que font de nombreux pays;
- c. l'élaboration de recommandations sur la façon dont les Etats membres pourraient rendre plus efficace l'application des décisions du Conseil de sécurité.

Le comité se compose de la même façon que le Conseil de sécurité. Ses séances ne sont toutefois pas publiques.

Aussitôt que le comité a en sa possession des informations relatives à une violation éventuelle des sanctions, il invite le Secrétaire général à transmettre ces informations au gouvernement intéressé en lui demandant de procéder à une enquête et de prendre, le cas échéant, les mesures qui s'imposent. Lorsqu'une réponse ne parvient pas dans un délai déterminé, le pays en question est ajouté à la liste de ceux dont les réponses sont en souffrance. Cette liste, qui fait

l'objet d'une publication officielle, est constamment tenue à jour. Si la réponse du gouvernement n'est pas jugée satisfaisante, le comité demande des renseignements supplémentaires, notamment des certificats d'origine; les certificats d'origine provenant de la République d'Afrique du Sud ne sont pas considérés comme valables pour apporter la preuve d'une origine non rhodésienne d'une marchandise.

f. Sahara occidental

Depuis dix ans, l'Assemblée générale de l'ONU est saisie du problème du Sahara occidental, territoire non autonome administré par l'Espagne jusqu'en 1975 en vertu du chapitre XI de la Charte. Jusqu'en 1974, les résolutions prises par l'Assemblée générale ont visé à amener la puissance administrante, lors de consultations avec le Maroc et la Mauritanie et toute autre partie intéressée, à arrêter, en conformité avec les aspirations de la population autochtone, les modalités d'un référendum sous les auspices de l'ONU, afin de permettre à la population du territoire d'exercer son droit à l'autodétermination. En décembre 1974, sur proposition du Maroc, qui considère le Sahara comme une partie intégrante de son territoire, l'Assemblée générale a adopté une résolution¹⁾ par laquelle elle demandait un avis consultatif à la Cour internationale de justice, priait le Comité de décolonisation d'envoyer dans le territoire une mission de visite et invitait l'Espagne à ajourner provisoirement le référendum qu'elle avait prévu.

La question a pris des proportions nouvelles au cours des derniers mois de 1975, menaçant de dégénérer en un conflit armé entre les trois Etats voisins touchés, le Maroc et la Mauritanie d'une part, l'Algérie de l'autre. Cette évolution a été déclenchée par la décision de l'Espagne de se retirer du territoire et par les interprétations divergentes que les Etats en cause donnaient des conclusions de la mission de visite et de l'avis de la Cour. A la suite de la décision du Maroc d'organiser une «marche verte» en direction du Sahara occidental, le Conseil de sécurité a adopté des résolutions demandant à l'Espagne, à l'Algérie, au Maroc et à la Mauritanie d'éviter toute action unilatérale ou autre qui pourrait aggraver la tension.

Alors que l'Espagne, le Maroc et la Mauritanie tombaient peu après d'accord sur une déclaration de principe prévoyant un transfert de pouvoirs par l'Espagne à une administration temporaire marocaine et mauritanienne, assurée avec la collaboration de la Djemaa (Assemblée des notables), l'Algérie déniait toute validité à cette déclaration, la considérant comme une violation des résolutions du Conseil de sécurité. Pour l'Algérie, le gouvernement espagnol restait responsable vis-à-vis de l'ONU et de la communauté internationale,

¹⁾ Résolution 3292 (XXIX) du 13 décembre 1974

et l'Assemblée générale devait prendre des décisions appropriées en vue de garantir l'exercice du droit à l'autodétermination du peuple du Sahara occidental.

La perplexité de la communauté internationale se reflète dans le fait que l'Assemblée générale de 1975, sur l'initiative du Maroc et de l'Algérie, a adopté sur cette question deux résolutions¹⁾ dont certains éléments sont contradictoires.

Plusieurs missions de bons offices ont eu lieu auprès des intéressés. En ce qui concerne la possibilité pour la Suisse de mettre ses bons offices à disposition dans un cas comme celui-ci, nous avons relevé, dans notre réponse du 27 septembre 1976 à l'interpellation Carobbio²⁾, que cela ne pourrait être envisagé qu'à la demande de toutes les parties intéressées.

g. Divers

i. *Bangladesh*

Le déclenchement des hostilités en novembre 1971 entre le Pakistan et l'Inde à propos du Pakistan oriental (futur Bangladesh) a mis en évidence une fois de plus les difficultés auxquelles se heurte le Conseil de sécurité en cas de conflits internationaux graves, lorsqu'il est paralysé par l'exercice du droit de veto.

Dans la première phase du conflit, il est apparu que seule l'Assemblée générale était en mesure d'adopter une résolution – non contraignante – portant sur un conflit qui divisait largement la communauté internationale et les grandes Puissances. L'Assemblée lança un appel au Conseil de sécurité³⁾, qui parvint trois semaines plus tard à se mettre d'accord sur un texte.⁴⁾ Celui-ci établissait les principes et les éléments nécessaires à une stabilisation de la situation, rendant possible des négociations entre le Pakistan et l'Inde.

Les Nations Unies ont également joué un rôle important en offrant leurs bons offices pour résoudre certains problèmes de caractère humanitaire, notamment la question des réfugiés.

On se souviendra dans ce contexte que l'Inde et le Pakistan ont demandé à la Suisse de représenter leurs intérêts auprès de l'autre partie au conflit.

¹⁾ Résolutions 3458 A et B (XXX) du 10 décembre 1975

²⁾ Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale, Conseil national, session de printemps 1977, p. 47 s.

³⁾ Résolution 2793 (XXVI) du 7 décembre 1971

⁴⁾ Résolution 307 du 21 décembre 1971

ii. Timor

A l'instar de celui de l'Angola, le processus de décolonisation du Timor oriental n'a pu se dérouler pacifiquement. A la suite de la déclaration unilatérale d'indépendance faite par le FRETILIN le 28 novembre 1975 et de l'intervention armée de l'Indonésie qui s'ensuivit, l'Assemblée générale adopta la même année une résolution¹⁾ assez dure vis-à-vis de l'Indonésie, portant l'affaire devant le Conseil de sécurité. Celui-ci, sans condamner l'Indonésie, réaffirma le droit du peuple du Timor oriental à l'autodétermination et à l'indépendance, et déplora simultanément l'intervention indonésienne et les carences portugaises.²⁾ Le Secrétaire général fut prié d'envoyer un représentant sur place pour évaluer la situation. Des obstacles presque insurmontables firent que cette mission ne put atteindre que des résultats limités. Une deuxième résolution du Conseil de sécurité³⁾ demandait, comme la première, à l'Indonésie de retirer toutes ses forces armées et au Secrétaire général de poursuivre ses consultations.

Au cours des débats, les représentants des trois mouvements existants à Timor ont pu se faire entendre devant le Conseil de sécurité.

La question de Timor divise les pays en développement, dont les uns voudraient condamner l'Indonésie, alors que les autres comprennent les raisons de son intervention tout en ne l'approuvant pas.

iii. Chili

Depuis la chute du Gouvernement Allende en 1973, l'Assemblée générale a été saisie chaque année du problème du respect des droits de l'homme au Chili. Les résolutions y relatives condamnent en termes plus ou moins vigoureux la politique du nouveau régime, qui s'est souvent rendu coupable, à l'endroit de ses adversaires politiques, de violations graves de la Déclaration des droits de l'homme et des Pactes pourtant ratifiés par le Chili. Un groupe de travail spécial, institué par la Commission des droits de l'homme, a confirmé ces infractions après avoir interrogé des réfugiés, faute d'avoir été autorisé à se rendre au Chili.

Les activités déployées dans ce domaine tant par l'ONU que par certaines institutions spécialisées, l'UNESCO et l'OIT en particulier, peuvent avoir contribué à améliorer la situation au Chili. De son côté, la libération d'un grand nombre de détenus politiques à la fin de 1976 a concouru à modifier quelque peu le climat d'hostilité à l'égard du Chili. Aussi, lors de la Conférence générale de l'UNESCO en 1976, il a été possible de faire passer une résolution qui a été acceptée par la majorité des pays occidentaux, dont la Suisse.

¹⁾ Résolution 3485 (XXX) du 12 décembre 1975

²⁾ Résolution 384 (1975)

³⁾ Résolution 389 (1976)

h. Désarmement

Il serait plus adéquat de parler de «contrôle des armements» plutôt que de «désarmement». Cette notion générale couvre en effet aussi bien les mesures visant à limiter les armements que le désarmement lui-même, qui consiste à éliminer des armes existantes ou à réduire l'importance des arsenaux. Hormis quelques exceptions peu notables, les efforts déployés au cours des dernières années sur le plan international n'ont pas dépassé le cadre de la limitation des armements. Cet état de fait ne doit cependant pas minimiser la valeur des résultats obtenus, car ceux-ci n'en sont pas moins des étapes dans le long et difficile cheminement vers le but visé: écarter les risques d'un anéantissement de l'humanité par ses propres armes.

Les pourparlers en matière de désarmement peuvent être poursuivis bilatéralement (les négociations SALT, p. ex., se déroulent entre les Etats-Unis et l'URSS), régionalement (création de zones dénucléarisées) ou sur le plan mondial. L'ONU est le lieu des négociations à l'échelle universelle; dans une certaine mesure, elle peut aussi coiffer et coordonner les efforts de désarmement régionaux et bilatéraux: c'est dire qu'elle joue dans ce domaine un rôle extrêmement important.

Dans le cadre de l'ONU, ce sont avant tout l'Assemblée générale et la première Commission qui s'occupent des problèmes du désarmement; en règle générale, cette dernière prépare les débats de l'Assemblée et élabore les projets de résolution qui doivent lui être soumis. Les résolutions votées par l'Assemblée peuvent soit contenir des textes d'accords rédigés – et soumis par la suite à tous les Etats pour signature ou ratification –, soit formuler des directives ou mandats à l'intention d'autres organes de l'ONU, ou encore des recommandations à certains pays ou à tous les Etats. Les directives et les mandats donnés par l'Assemblée générale dans ce domaine sont avant tout destinés à la Conférence du Comité du Désarmement (CCD), qui est l'organe de négociation et de travail proprement dit en matière de désarmement à l'échelle mondiale. A la fin de chaque année de négociation, la CCD établit à l'intention de l'Assemblée un rapport qui sert à son tour de base aux débats au sein de la première Commission et de l'Assemblée elle-même.

A la suite du Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires, ouvert à la signature en 1968 et entré en vigueur en 1970, les organes mentionnés ci-dessus ont élaboré d'autres traités: Traité du 11 février 1971¹⁾ interdisant de placer des armes nucléaires et d'autres armes de destruction massive sur le fond des mers et des océans ainsi que dans leur sous-sol; Convention du 10 avril 1972²⁾ sur l'interdiction de la mise au point, de la fabrication et du stockage des armes

¹⁾ En vigueur depuis le 18 mai 1972

²⁾ En vigueur depuis le 26 mars 1975

bactériologiques (biologiques) ou à toxines et sur leur destruction; Convention sur l'interdiction d'utiliser les techniques de modification de l'environnement à des fins militaires ou toutes autres fins hostiles.¹⁾ Cette convention a été ouverte à la signature et à la ratification en 1977.

En juin 1975, cinq années après l'entrée en vigueur du Traité de non-prolifération, une conférence des parties contractantes s'est réunie à Genève en vue de réexaminer ce traité. Une conférence semblable est en préparation à propos du Traité sur l'interdiction de placer des armes nucléaires et d'autres armes de destruction massive sur les fonds marins; elle doit avoir lieu en 1977, soit cinq ans après son entrée en vigueur.

Les efforts visant à promouvoir le désarmement sur le plan mondial se sont encore étendus à d'autres domaines: interdiction complète des essais nucléaires; interdiction de développer, de fabriquer et de stocker des armes chimiques; interdiction de développer et de produire de nouvelles armes de destruction massive; réduction des budgets militaires; désarmement général et complet; Conférence mondiale du désarmement. Ces derniers temps, enfin, le Comité du désarmement à Genève s'est systématiquement employé à améliorer ses méthodes de travail, ce qui a fortement contribué à la conclusion relativement rapide des pourparlers sur la «guerre de l'environnement».

Ci-après, nous commentons plus en détail quelques-uns de ces efforts:

i. Essais d'armes nucléaires

L'Accord de 1963 sur l'arrêt des essais d'armes nucléaires n'englobait pas les explosions souterraines; de plus, deux puissances nucléaires, la France et la Chine, n'y ont pas adhéré. Lors de chaque Assemblée générale, au cours de ces dernières années, des résolutions ont été adoptées condamnant les essais d'armes nucléaires et soulignant la nécessité de mettre fin à ces expériences et de conclure un traité sur leur interdiction complète. La résolution votée en 1975²⁾ a invité les puissances détentrices d'armes nucléaires ainsi que 25 à 30 autres Etats devant être désignés par le Président de l'Assemblée générale à engager, jusqu'au 31 mars 1976 au plus tard, des négociations en vue de la conclusion d'un tel traité. Cette résolution est demeurée sans effet jusqu'à maintenant, un nombre suffisant d'Etats n'ayant pu être rassemblés pour les négociations.³⁾ Rien ne permet d'entrevoir encore le succès de ces efforts.

¹⁾ Résolution 31/72 du 10 décembre 1976

²⁾ Résolution 3478 (XXX) du 11 décembre 1975

³⁾ Résolution 31/89 du 14 décembre 1976

ii. *Armes chimiques*

L'Accord déjà mentionné de 1972, relatif à l'interdiction de la mise au point, de la fabrication et de l'entreposage d'armes bactériologiques (biologiques) complète le Protocole de Genève du 17 juin 1925 qui prohibe l'emploi à des fins militaires de gaz toxiques, gaz similaires et moyens bactériologiques. A l'origine, l'intention était d'étendre le nouvel accord aux armes chimiques, ce qui ne s'est pas révélé réalisable par la suite en raison notamment des problèmes de contrôle. Les efforts visant à l'élaboration d'un traité parallèle interdisant les armes chimiques ont été cependant poursuivis dans le cadre des Nations Unies. Chaque année, l'Assemblée générale a voté une résolution à ce sujet, la dernière datant du 10 décembre 1976.¹⁾ Plusieurs projets de traité ont déjà été présentés au Comité du désarmement à Genève, sur lesquels un accord n'a cependant pas pu se faire jusqu'à présent. Les perspectives d'un aboutissement prochain n'apparaissent toutefois pas défavorables.

iii. *Interdiction de la mise au point et de la fabrication de nouveaux types d'armes de destruction massive et de nouveaux systèmes équivalents*

L'idée de l'interdiction de la mise au point et de la fabrication de nouveaux types d'armes de destruction massive et de nouveaux systèmes équivalents a d'abord été exprimée dans une résolution de la 30^e Assemblée générale²⁾, puis discutée au sein du Comité du désarmement à Genève. Les difficultés d'une telle entreprise – il suffit de songer aux modalités de contrôle – font douter qu'elle puisse aboutir, du moins pour le moment.

iv. *Désarmement général et complet; zones dénucléarisées*

L'objectif final des efforts entrepris est le désarmement général et complet. Cet objectif figure depuis longtemps à l'ordre du jour des Nations Unies, ce qui leur permet de se prononcer aussi sur des problèmes débattus ailleurs. C'est ainsi qu'à ce titre l'ONU invite régulièrement les deux Superpuissances à poursuivre leurs pourparlers bilatéraux, de manière à réaliser de nouveaux progrès dans le domaine du désarmement. L'ONU se préoccupe aussi du problème de la création de zones dénucléarisées, soit en adoptant des résolutions sur des régions données, l'Afrique et le Moyen-Orient par exemple, soit en examinant le problème du point de vue de sa portée générale.³⁾

v. *Conférence mondiale du désarmement et Assemblée générale extraordinaire sur le désarmement*

Depuis quelques années, sur l'initiative de l'Union soviétique, l'ONU discute de l'opportunité de réunir une Conférence mondiale du désarmement à laquelle les

¹⁾ Résolution 31/65 du 10 décembre 1976

²⁾ Résolution 3479 (XXX) du 11 décembre 1975

³⁾ Doc. A/10027/Add. 1

Etats non-membres seraient également invités. Aucune décision n'a encore été prise jusqu'à ce jour, mais la 31^e Assemblée générale, en 1976, a déjà institué un Comité spécial chargé de préparer une telle conférence.¹⁾

Sur proposition des pays non alignés, l'Assemblée a décidé de convoquer, en mai/juin 1978, une Assemblée générale extraordinaire consacrée aux problèmes du désarmement²⁾, qui pourrait constituer une nouvelle étape vers la réunion d'une Conférence mondiale du désarmement, ou alors se substituer à celle-ci.

vi. *La Suisse et le désarmement*

La Suisse partage la conception selon laquelle la survie de l'humanité exige, dans de brefs délais, l'arrêt de la course aux armements nucléaires, le désarmement nucléaire, de même que des mesures appropriées dans le domaine des armes dites conventionnelles. Elle soutient dès lors les efforts déployés sur le plan international et participe aux mesures prises à cette fin, pour autant que son statut de neutralité permanente le permette et que les mesures précitées remplissent certaines conditions fondamentales. Ainsi, la Suisse a adhéré à l'Accord de 1963 interdisant les essais nucléaires, au Traité de 1968 sur la non-prolifération, au Traité de 1971 sur l'interdiction de placer des armes de destruction massive sur les fonds marins et à l'Accord de 1972 sur l'interdiction d'armes biologiques et toxiques. Elle a également ratifié le Traité de l'espace extra-atmosphérique de 1967, qui contient lui aussi des dispositions importantes propres à limiter les armements.

i. **Traité mondial sur le non-recours à la force dans les relations internationales**

En 1976, l'Union soviétique – à la suite d'une décision prise par le 25^e Congrès du Parti communiste de l'URSS – a saisi la 31^e Assemblée générale d'un projet de résolution visant à la conclusion d'un Traité mondial sur le non-recours à la force dans les relations internationales.³⁾ La définition du refus de recourir à l'emploi de la force contenu dans le projet de traité, correspond en fait à l'article 2, chiffre 4, de la Charte, tout en le complétant par des dispositions concrètes. Le projet reconnaît expressément la priorité des dispositions de la Charte et d'accords antérieurs. C'est dire que, dans l'optique soviétique, trois exceptions politiquement importantes sont faites au principe du non-recours à la force: le droit des Etats à l'autodéfense, tant individuelle que collective, le droit

¹⁾ Résolution 31/190 du 21 décembre 1976

²⁾ Résolution 31/189 B du 21 décembre 1976

³⁾ Doc. A/31/243, Annexe II

des Etats de lutter contre les conséquences d'une attaque et le droit de combattre par tous les moyens la domination coloniale ou raciste. L'examen de la proposition soviétique sera repris lors de la 32^e Assemblée générale, en 1977, sur la base des observations des Etats membres.

2. Questions juridiques

a. Codification du droit international public

Depuis notre dernier rapport, les travaux de la Commission du droit international (CDI) ont trouvé leurs prolongements dans la convocation d'une seule conférence; il s'agit de la Conférence sur la représentation des Etats dans leurs relations avec les organisations internationales.¹⁾ Il convient toutefois de rappeler que dans deux domaines importants – le droit de l'espace et le droit de la mer – l'Assemblée générale a confié le soin d'élaborer des projets de convention à des organes ad hoc, composés non pas d'experts indépendants, comme l'est la CDI, mais de représentants gouvernementaux. Les progrès enregistrés dans ces domaines sont exposés plus loin.²⁾

Un projet de Convention sur la prévention et la répression des infractions contre les personnes jouissant d'une protection internationale, y compris les agents diplomatiques, a été soumis en 1973 à la sixième Commission de l'Assemblée générale, qui traite des questions juridiques.³⁾ Notre pays fut comme à d'autres occasions autorisé, à sa demande, à prendre part aux débats de la sixième Commission, mais le statut qui lui fut octroyé cette fois-ci ne comprenait que le droit de prendre la parole et non la faculté, dont il avait pu faire usage précédemment, de faire des propositions formelles et de soumettre des amendements. Venant après les restrictions mises à la participation de la Suisse à l'examen du rôle de la Cour internationale de justice (CIJ)⁴⁾, cette nouvelle limitation montre à quelles difficultés se heurte notre pays lorsque des questions qui l'intéressent directement sont discutées au sein de la sixième Commission.⁵⁾

¹⁾ Voir chap. III, ch. 2, let. c.

²⁾ Voir chap. III, ch. 2, let. e et f.

³⁾ Une fois déjà dans le passé, l'Assemblée générale a décidé de confier l'élaboration d'une convention internationale à la sixième Commission et non pas à une conférence de plénipotentiaires, privant ainsi la Suisse de la possibilité de s'associer à la phase finale des travaux de codification entrepris par l'ONU: il s'agissait du projet d'articles sur les missions spéciales, qui fut examiné par la sixième Commission en 1968 et en 1969. A sa requête, la Suisse avait été admise à participer avec voix consultative aux discussions qui aboutirent à l'adoption, le 8 décembre 1969, de la Convention sur les missions spéciales.

⁴⁾ Voir chap. II, ch. 5, let. e.

⁵⁾ Voir aussi notre rapport de 1971, FF 1972 I 14 s.

La Convention sur la prévention et la répression des infractions contre les personnes jouissant d'une protection internationale, y compris les agents diplomatiques, adoptée par l'Assemblée générale le 14 décembre 1973¹⁾, impose aux Etats parties l'obligation d'extrader ou de juger les auteurs d'un certain nombre d'infractions commises contre des personnes bénéficiant d'une protection particulière selon le droit international public. Considérant l'ambiguïté qui affecte certaines dispositions de la convention et qui est de nature à en réduire l'efficacité, la Suisse ne l'a pas signée. Si, toutefois, l'expérience devait révéler que ces dispositions n'entravent pas l'application de la convention, qui n'est d'ailleurs pas encore en vigueur, la Suisse pourrait alors examiner la possibilité d'y adhérer à son tour.

Au cours des dernières années, la CDI a voué son attention à plusieurs sujets importants et controversés du droit des gens: succession d'Etats, responsabilité internationale, clause de la nation la plus favorisée, traités conclus entre Etats et organisations internationales ou entre organisations internationales, utilisation des voies d'eau à des fins autres que la navigation. Les travaux de la CDI sur la succession d'Etats en matière de traités ont suffisamment progressé pour qu'un projet d'articles soit soumis à une conférence internationale en 1977.

Notons ici que la Convention sur le droit des traités, conclue à Vienne le 23 mai 1969 et que la Suisse n'a pas signée, n'est toujours pas entrée en vigueur.

En 1976, lors de la 31^e Assemblée générale, la République fédérale d'Allemagne a proposé d'élaborer une convention sur la prise d'otages. Bien que ce projet ait été placé, par ses auteurs, dans le cadre de la codification du droit international public, il revêt avant tout une signification politique. L'Assemblée générale a approuvé cette initiative et décidé par consensus²⁾ de confier à un comité spécial formé de 35 membres la tâche d'élaborer cette convention.

Bien que les activités en matière de codification du droit international public tendent à se concentrer aux Nations Unies, il y a lieu de mentionner les travaux de mise à jour et de renforcement du droit international humanitaire effectués dans le cadre de la Conférence diplomatique convoquée par la Suisse.³⁾

b. Convention sur les missions spéciales

Comme nous l'avons mentionné dans notre deuxième rapport⁴⁾, la Suisse a signé la Convention sur les missions spéciales élaborée par la sixième Commission et

¹⁾ Résolution 3166 (XXVII) du 14 décembre 1973

²⁾ Résolution 31/103 du 15 décembre 1976

³⁾ Voir chap. III, ch. 2, let. d

⁴⁾ Notre rapport de 1971, FF 1972 I 15

adoptée par l'Assemblée générale de l'ONU le 8 décembre 1969. Un message vous a été soumis en vue de l'approbation de la convention.¹⁾ Plusieurs raisons militent, en effet, en faveur d'une ratification de cet instrument par la Suisse.

En tant qu'Etat de réception de nombreuses missions spéciales, notre pays joue un rôle important dans le domaine de la diplomatie ad hoc couvert par la convention. Bien que celle-ci ait été ratifiée jusqu'ici par un petit nombre d'Etats seulement, une attitude positive de la part de la Suisse pourrait être de nature à amener d'autres Etats à devenir parties à un instrument qui, pour la première fois, rassemble et systématise les règles coutumières et les pratiques étatiques existant en cette matière.

Tant la qualification de mission spéciale que l'envoi et les fonctions d'une mission spéciale requièrent le consentement de l'Etat de réception. En traçant lui-même les limites qu'il entend assigner à sa politique d'accueil, ce dernier ne peut pas être contraint de recevoir de telles missions. Il convient enfin de souligner que les dispositions de la convention correspondent à la pratique suisse relative à l'accueil et au statut réservés aux missions spéciales. C'est ainsi que la Suisse a déjà eu l'occasion, à diverses reprises, d'appliquer en fait la convention (négociations SALT, Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe, Conférence diplomatique sur le développement et la réaffirmation du droit humanitaire, Tribunal arbitral dans l'affaire du Beagle Channel, Tribunal arbitral sur la délimitation du plateau continental entre la France et le Royaume-Uni, etc.).

c. **Convention sur la représentation des Etats dans leurs relations avec les organisations internationales de caractère universel**

La Conférence des Nations Unies sur la représentation des Etats dans leurs relations avec les organisations internationales s'est tenue à Vienne du 4 février au 14 mars 1975. L'objet de cette conférence était d'élaborer une convention réglant le statut des missions permanentes auprès d'organisations internationales et des délégations auprès d'organes ou de conférences, y compris les missions et les délégations d'observation. On se rappelle que le droit diplomatique «classique», qui règle la diplomatie bilatérale, a été codifié à Vienne par la Convention de 1961, puis le droit consulaire par la Convention de Vienne de 1963. Les missions spéciales, c'est-à-dire celles qui sont envoyées par un Etat dans un autre Etat à une occasion donnée pour traiter une affaire spécifique, ont fait l'objet d'une autre convention.²⁾ La Conférence de 1975 représentait donc la quatrième étape du travail de codification du droit diplomatique au sens large.³⁾

¹⁾ FF 1976 III 309

²⁾ Voir chap. III, ch. 2, let. b.

³⁾ Au vote final, la convention a été adoptée par cinquante-sept Etats contre un, avec quinze abstentions comprenant la quasi-totalité des Etats de siège (Etats-Unis, Canada, Grande-Bretagne, France, Autriche, Suisse).

La partie de la convention consacrée aux missions permanentes et aux missions permanentes d'observation peut être considérée comme acceptable pour la Suisse en tant qu'Etat hôte; elle est satisfaisante si l'on tient compte du fait que notre pays entretient une importante mission permanente d'observation auprès des Nations Unies à New York. Toutefois, les dispositions relatives aux mesures de sécurité que peut prendre l'Etat hôte donnent lieu à des réserves notamment en raison de l'absence d'une clause permettant de déclarer un membre d'une mission permanente «*persona non grata*».

La partie de la convention touchant les délégations à des organes et à des conférences appelle de sérieuses réserves, parce qu'elle accorde un statut diplomatique complet à une catégorie de personnes qui ne séjournent souvent dans le pays hôte que pour participer à des réunions d'organes techniques de peu d'importance et de courte durée. Il en va de même en ce qui concerne les articles relatifs aux délégations d'observation à des organes et à des conférences. Ces dispositions manquent de réalisme et rendent la convention difficilement acceptable dans son ensemble. Pour ces raisons, la Suisse, comme la plupart des autres pays hôtes importants, n'a pas signé la convention.

d. Droit humanitaire international

L'Assemblée générale a marqué son intérêt pour les travaux de la Conférence diplomatique sur la réaffirmation et le développement du droit international humanitaire applicable dans les conflits armés (CDDH) qui, sur invitation du Conseil fédéral, s'est réunie à Genève de 1974 à 1977 pour compléter les Conventions de Genève de 1949.

Au terme de quatre années de négociations souvent difficiles, la CDDH a adopté par consensus deux Protocoles additionnels aux Conventions de Genève de 1949, le premier relatif aux conflits armés internationaux, le second aux conflits armés non internationaux.

Le Protocole I étend la notion de conflit armé international «aux conflits armés dans lesquels les peuples luttent contre la domination coloniale et l'occupation étrangère et contre les régimes racistes dans l'exercice du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes consacré dans la Charte des Nations Unies et dans la Déclaration relative aux principes du Droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les Etats, conformément à la Charte des Nations Unies».

Le Protocole II complète l'article 3 commun des Conventions de Genève de 1949, mais le texte est d'une moins grande portée que le projet préparé par le CICR. La CDDH a éliminé toutes les dispositions qui auraient pu constituer une ingérence dans les affaires internes des Etats ou mettre sur pied d'égalité l'Etat et la partie adverse rebelle.

Le 10 juin 1977, l'Acte final de la conférence a été signé non seulement par les Etats participants, mais aussi – ce qui constitue une innovation en droit international – par les mouvements de libération qui avaient participé à la CDDH sans droit de vote.

La CDDH a accompli une œuvre considérable dans le domaine de la protection des populations civiles, des garanties fondamentales, de la conduite des opérations, de la protection civile, des actions de secours, etc., et elle a étudié le problème de l'interdiction ou de la restriction de l'emploi des armes causant des maux superflus.

Bien que la CDDH ne fût pas une conférence des Nations Unies, ses travaux ont été fortement marqués par les tendances politiques ou idéologiques de l'Organisation. Les compromis finals en sont la preuve.

Le Secrétaire général a présenté chaque année à l'Assemblée générale des rapports détaillés sur les travaux de la CDDH. Ceux-ci ont fait l'objet de résolutions. La Suisse a été autorisée à prendre la parole au sein de la sixième Commission sur un sujet qui l'intéressait au premier chef. Depuis la fondation du CICR et en tant qu'Etat dépositaire des Conventions de Genève, la Suisse, en effet, a toujours pris une part très active à l'élaboration du droit humanitaire.

Il faut noter enfin que lors de sa quatrième et dernière session, la CDDH a adopté par consensus une résolution où elle décidait de transmettre son rapport sur les armes causant des maux superflus aux gouvernements des Etats représentés à la CDDH ainsi qu'au Secrétaire général des Nations Unies et recommandait «qu'une Conférence de gouvernements soit convoquée en 1979 au plus tard afin d'aboutir à des accords portant prohibitions ou restrictions de l'emploi d'armes conventionnelles spécifiques, y compris celles qui peuvent être considérées comme excessivement nocives ou frappant sans discrimination».

Les travaux de la CDDH sur ce sujet très particulier qui a suscité maintes controverses vont donc très probablement connaître leur prolongement au sein de l'Assemblée générale.

e. Droit international de l'espace

Deux conventions relevant du droit international de l'espace ont été soumises à la signature des Etats ces cinq dernières années. Le 26 novembre 1973, vous avez approuvé la Convention sur la responsabilité internationale pour les dommages causés par des objets spatiaux, qui est entrée en vigueur pour notre pays le 22 janvier 1974.¹⁾ La Convention sur l'immatriculation des objets lancés dans l'espace extra-atmosphérique a été signée par la Suisse le 14 avril 1975. Elle sera prochainement soumise à votre approbation.

¹⁾ RO 1974 783

Le rythme relativement lent de la création du droit dans le domaine spatial s'explique par la très grande complexité, à la fois juridique et politique, des sujets traités. Ainsi, depuis plus de six ans, le Comité des Nations Unies des utilisations pacifiques de l'espace extra-atmosphérique négocie un accord en matière d'émissions directes par satellites des programmes de radio et de télévision, et rien ne permet de penser que les négociations aboutiront rapidement, car si chacun s'accorde à reconnaître que ce mode d'émission est riche en possibilités, les conséquences politiques peuvent en être considérables. D'autres propositions sont actuellement à l'étude; elles ont trait, d'une part, à la télédétection par satellites des ressources terrestres et à l'utilisation qui doit être faite des enseignements acquis en cette matière par les puissances spatiales et, d'autre part, à l'exploration de la lune et à l'exploitation de ses ressources.

Dans le domaine de l'espace également, la Suisse préconise l'établissement de bases juridiques internationales solides; elle a donc tout intérêt à suivre ces négociations; mais elle ne peut ni y participer ni même y assister car le Comité des Nations Unies des utilisations pacifiques de l'espace extra-atmosphérique, forum de ces travaux, n'est formé que de 37 Etats (28 jusqu'en 1974), le statut d'observateur étant limité exclusivement aux autres membres de l'ONU.

f. Droit international de la mer

Le Comité des fonds marins, créé en 1968 et appelé à fonctionner dès 1970 comme organe préparatoire d'une Conférence internationale sur le droit de la mer, a été dissous en 1973 par l'Assemblée générale de l'ONU. La troisième Conférence sur le droit de la mer a tenu à New York en décembre 1973 sa première réunion, consacrée à des questions d'organisation; elle a abordé l'examen des problèmes de fond à Caracas en 1974 et l'a poursuivi à Genève en 1975, puis à New York au cours de deux sessions tenues en 1976.

Si la conférence n'a pas été en mesure jusqu'ici d'adopter la Convention sur le droit de la mer que l'Assemblée générale l'a chargée d'élaborer, cela est dû notamment à l'ampleur inhabituelle de la tâche et à la très grande complexité des questions à résoudre. Il s'agit en effet non seulement de réviser entièrement le droit de la mer actuel, contenu essentiellement dans les quatre Conventions conclues à Genève en 1958 à l'issue de la première Conférence de l'ONU sur le droit de la mer, mais encore d'établir une réglementation internationale pour la zone du fond des mers au-delà des limites de juridiction nationale; ce régime nouveau, qui concerne un espace considéré jusqu'ici comme faisant partie de la haute mer, prévoit notamment la création d'une organisation internationale chargée de gérer les ressources de la zone et d'en contrôler l'exploitation. La future convention réglera en outre les questions liées à la protection du milieu marin contre la pollution, ainsi que la recherche scientifique en mer. Au cours des deux sessions tenues à New York en 1976, des progrès ont été réalisés sur la

voie d'un accord général. Il est probable que les travaux de la conférence prendront fin avec l'adoption d'une Convention sur le droit de la mer au cours de l'année prochaine.

La Suisse participe à cette conférence. Elle y défend les intérêts très divers d'un Etat industrialisé, dépourvu de littoral et disposant d'une flotte marchande battant son pavillon.

g. Définition de l'agression

Après sept ans d'efforts, le comité spécial créé en 1967 par l'Assemblée générale pour formuler une définition de l'agression est parvenu à adopter en 1974, par consensus, une telle définition.¹⁾ Fruit de compromis laborieux et délicats, ce texte, accepté sans vote par l'Assemblée générale, définit l'agression en huit articles. Il y a lieu de relever que la définition adoptée, qui pourra servir de guide au Conseil de sécurité, ne porte pas atteinte à ses pouvoirs, conformément à la Charte, en ce qui concerne la constatation de l'existence d'une menace contre la paix, d'une rupture de la paix ou d'un acte d'agression.

3. Questions économiques

a. Problèmes du développement

Comme nous l'avons relevé²⁾, l'ONU est aujourd'hui le forum central où sont élaborés les principes directeurs des relations économiques internationales. Pendant la période couverte par notre rapport, l'Assemblée générale a consacré deux sessions extraordinaires aux problèmes spécifiques de la coopération économique internationale, en particulier à la coopération avec les pays en développement.

Les objectifs qui avaient été fixés en 1970, dans le cadre de la Stratégie internationale pour la deuxième Décennie du développement, n'ont pour la plupart pas été atteints. La détérioration de la conjoncture économique internationale, la hausse du prix du pétrole et de certaines matières premières ainsi que la hausse des prix des produits industriels dans les pays occidentaux ont durement frappé la plupart des pays en développement et ont en particulier réduit sensiblement leur capacité d'investissement. D'une manière générale, l'écart entre pays riches et pays pauvres s'est encore accentué.

¹⁾ Résolution 3314 (XXIX) du 14 décembre 1974

²⁾ Voir notamment nos considérations au chap. II, ch. 2, let. b

A la faveur de cette crise, les pays en développement ont élaboré la conception d'un nouvel ordre économique international, dont les principes ont été fixés dans une Déclaration et un Programme d'action adoptés à la 6^e session extraordinaire de l'Assemblée générale en 1974.¹⁾ La même année, l'Assemblée générale, lors de sa 29^e session, a complété ces documents par une Charte des droits et devoirs économiques des Etats.²⁾ La volonté des pays en développement d'instaurer ce nouvel ordre se manifeste dans tous les organes, institutions spécialisées et conférences des Nations Unies, de même qu'au sein d'organisations et de conférences internationales qui ne dépendent pas de l'ONU. Bien que les principaux pays industrialisés aient opposé d'emblée de sérieuses réserves aux exigences du Tiers Monde, celles-ci n'en ont pas moins amené les pays occidentaux dans leur ensemble à prendre conscience que les déséquilibres qui caractérisent l'économie mondiale actuelle comportent, à plus long terme, des risques politiques, et à accorder plus d'attention aux problèmes des pays en développement. C'est ainsi qu'à la 7^e session extraordinaire de l'Assemblée générale, en 1975, un climat plus favorable s'est établi, qui a contribué à l'amorce d'un dialogue entre pays industrialisés et pays en développement sur divers aspects d'un nouvel ordre économique international.

i. Nouvel ordre économique international

Le nouvel ordre économique international (NOE) proposé par l'ensemble des pays en développement qui forment le groupe des «77» repose sur la volonté de ces pays d'aménager les structures du système économique international de manière à accroître les avantages qu'ils en retirent.

Le NOE tire son origine d'une double constatation à laquelle sont parvenus les pays du Tiers Monde: (a) l'ordre actuel, fondé sur l'économie de marché, qui a pour caractéristiques le jeu de l'offre et de la demande et l'initiative laissée au secteur privé, ne leur a pas permis de prendre une part équitable au commerce mondial; (b) les résultats de l'application de la stratégie du développement, dont la conception remonte à la fin des années soixante, se sont révélés insuffisants par rapport à leurs besoins réels.

L'instauration du NOE implique une restructuration des relations économiques internationales telles qu'elles fonctionnent aujourd'hui. L'ordre économique actuel est donc mis en question. Etat dont les structures économiques sont celles de l'économie de marché et qui, en cela, se rattache au groupe des pays industrialisés de l'Occident, la Suisse est concernée au premier chef par les débats qui se déroulent à ce sujet au sein des Nations Unies, en particulier à l'Assemblée générale. Son absence des organes principaux de l'ONU, où des impulsions fondamentales sont données et des options déterminantes prises, fait

¹⁾ Résolutions 3201 (S-VI) et 3202 (S-VI) du 1^{er} mai 1974

²⁾ Résolution 3281 (XXIX) du 12 décembre 1974

courir à la Suisse le risque de s'isoler – par sa propre volonté – de la démarche intellectuelle qui aboutit à la conception même des mesures de coopération internationale dans le domaine économique.

Est-il besoin d'insister sur l'importance du secteur économique des relations internationales pour un pays comme la Suisse dont l'économie est tournée vers l'extérieur? Notre prospérité économique et sociale dépend très étroitement du développement de nos partenaires étrangers et notamment de ceux du Tiers Monde, dont le développement économique engendre des besoins qui ouvrent des débouchés considérables.

ii. CNUCED

Outre les réunions annuelles de son Conseil, auxquelles viennent s'ajouter quelques sessions spéciales consacrées à des thèmes spécifiques, la CNUCED, dont la Suisse – comme on le sait – est membre, a tenu deux sessions plénières au niveau ministériel pendant la période couverte par le présent rapport.

A Santiago du Chili, en 1972, la CNUCED III s'efforça d'assurer aux pays en développement une participation accrue dans les décisions touchant la réforme du système monétaire international et dans les négociations commerciales multilatérales ouvertes sous les auspices du GATT. Elle insista sur la nécessité de concentrer l'effort d'aide au développement sur les pays les moins avancés, en d'autres termes les plus pauvres parmi les pays en développement.

A Nairobi, en 1976, la CNUCED IV traita en priorité des produits de base. Un programme fut adopté prévoyant l'ouverture d'une série de négociations portant sur 18 produits de base d'un intérêt particulier pour les pays en développement et sur la mise en place éventuelle d'un fonds commun pour financer la constitution de stocks régulateurs. L'objectif est d'aboutir à une certaine stabilisation des marchés afin que producteurs et consommateurs ne souffrent pas de fluctuations excessives des prix et des cours de change.

Dans le domaine de l'endettement, il fut convenu à la CNUCED IV de poursuivre la recherche de moyens de coopération visant à alléger le poids parfois très lourd du service de la dette pour des pays en développement qui sont en difficulté.

En matière de coopération scientifique et technique, la CNUCED s'emploie à élaborer un code de conduite destiné à faciliter les transferts de technologie.

iii. ONUDI

Dans le domaine du développement industriel, l'ONUDI, aux activités de laquelle la Suisse a participé dès l'origine comme membre du Conseil, continue à être l'instrument principal de la coopération internationale. Elle a fêté sa dixième année d'existence en 1976.

L'ONUDI a tenu sa deuxième Conférence générale à Lima du 12 au 26 mars 1975. La conférence a adopté une Déclaration et un Plan d'action acceptés par la majorité des pays qui y participaient, dont la Suisse. Ces textes définissent les principes et les objectifs de l'industrialisation dans les pays en développement, ainsi que les modalités de la coopération avec les pays industrialisés. Sur recommandation de la Conférence de Lima, l'Assemblée générale a décidé d'engager le processus de transformation de l'ONUDI, actuellement un organe de l'Assemblée générale, en une institution spécialisée. Pour ce faire, elle a assigné au Comité intergouvernemental plénier chargé de rédiger l'acte constitutif de l'ONUDI en tant qu'institution spécialisée, un mandat d'un an à partir du 1^{er} janvier 1976. Ce mandat a été prolongé afin de permettre au Comité intergouvernemental de terminer ses travaux, dont les résultats doivent être sanctionnés par une conférence de plénipotentiaires prévue pour la deuxième moitié de 1977. La Suisse joue un rôle actif au sein de ce comité.

Dans le cadre des activités régulières de l'ONUDI au sein du Conseil du développement industriel, mentionnons deux domaines spécifiques nouveaux: la définition des modalités de fonctionnement du Fonds pour le développement industriel, dont la création avait été recommandée par la Conférence de Lima, et la mise sur pied à titre expérimental de consultations industrielles au niveau sectoriel, afin de faciliter la création de capacités nouvelles de production industrielle dans les pays en développement. Les premières séries de consultations portant sur les engrais, d'une part, le fer et l'acier, d'autre part, se tiendront à Vienne en 1977.

En 1974, la Suisse a mis à la disposition de l'ONUDI une troisième contribution volontaire pour lui permettre d'organiser des cours et des séminaires, et de financer des activités sur le terrain.

iv. PNUD

La Suisse a participé activement à la réorganisation du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), qui est devenu l'organe central de financement des activités de coopération technique multilatérale du système des Nations Unies. Avec un programme de près de 500 millions de dollars par an, qui touche plus de 140 pays ou territoires, le PNUD est aujourd'hui le plus important organisme international de financement de projets et de programmes de coopération technique et de pré-investissements, qui sont exécutés par l'intermédiaire des institutions spécialisées du système des Nations Unies. La contribution suisse, qui était de 16,4 millions de francs en 1972, est passée à 18,38 millions en 1975 et à 20,6 millions en 1976.

Comme membre du Conseil d'administration, la Suisse a soutenu les efforts entrepris pour rationaliser les méthodes de travail du PNUD, notamment en ce qui concerne la répartition des fonds entre les pays bénéficiaires et les méthodes

de sélection et de préparation des projets de développement. Le PNUD a également établi un système de programmation par pays qui permet à chacun des Etats bénéficiaires de l'aide du PNUD d'établir, avec l'aide de l'Administrateur et des représentants des institutions spécialisées du système des Nations Unies, un plan quinquennal de l'assistance qu'il se propose, compte tenu de ses besoins et de ses priorités, de demander au PNUD. Parallèlement, le rôle du représentant résident du PNUD a été renforcé, ce qui a permis de mieux coordonner les activités des diverses organisations du système des Nations Unies dans chaque pays en développement et les moyens mis en œuvre. En 1975, le Conseil d'administration du PNUD a par ailleurs mis en place un nouveau système de répartition des fonds qui tient compte de la population et surtout du niveau de développement de chaque pays, et qui concentre davantage encore l'effort du PNUD sur les pays les plus défavorisés.

A la fin de 1975, le PNUD a connu une crise de liquidités qui l'a obligé à réduire provisoirement ses activités opérationnelles. Il a depuis lors amélioré son système de programmation, mais les institutions spécialisées ont profité de ces difficultés temporaires pour développer leurs propres programmes d'assistance technique et pour renforcer leur autonomie par rapport au PNUD.

La Suisse, de son côté, a poursuivi son activité d'aide associée en finançant totalement ou partiellement un certain nombre de projets de développement réalisés par plusieurs institutions spécialisées. Elle a également repris à son compte, en 1976, un certain nombre de projets dont le PNUD aurait dû suspendre l'exécution faute de moyens financiers suffisants. Elle a poursuivi son programme d'experts associés et d'administrateurs-stagiaires, grâce auquel un certain nombre de jeunes universitaires suisses ont pu être associés à la réalisation de projets de développement ou au travail d'organisation et de coordination exécuté par les représentants résidents du PNUD.

v. *Aide publique au développement*

Il est généralement admis que les pays en développement sont les premiers responsables et les principaux artisans de leur propre développement économique et social. Ils attendent cependant de la communauté internationale tout entière et particulièrement des pays industrialisés un soutien important à leurs efforts de développement. Le transfert de ressources, à des conditions de faveur, est l'un des plus importants, et les pays industrialisés eux-mêmes ont reconnu qu'ils avaient à faire dans ce secteur un effort supplémentaire significatif. Les décisions prises ces dernières années tant par l'Assemblée générale des Nations Unies, notamment lors des 6^e et 7^e sessions extraordinaires, que par la CNUCED, l'ECOSOC, la Conférence générale de l'ONUDI ou la Conférence mondiale de l'alimentation, ont toutes rappelé l'importance de l'aide publique et la nécessité d'un effort des pays riches correspondant à 0.7 pour cent au moins

de leur produit national brut. Cet objectif n'a pas été accepté officiellement par la Suisse. Dans notre rapport du 28 janvier 1976 sur les Grandes lignes de la politique gouvernementale pendant la législature 1975-1979, nous avons toutefois exprimé notre volonté d'accroître progressivement l'aide publique suisse pour qu'elle se rapproche tout d'abord des prestations moyennes des autres pays membres de l'OCDE.

En 1975, la Suisse n'a consacré que 0,18 pour cent de son produit national brut à l'aide publique au développement, ce qui la place aux derniers rangs des pays industrialisés, avec l'Italie, la Finlande et l'Autriche. Elle se trouve ainsi dans une situation difficile et est soumise à une pression morale et politique grandissante, non seulement dans le système des Nations Unies mais aussi dans d'autres organisations ou conférences internationales importantes telles que l'OCDE et la CCEI.

b. Fonds monétaire international (FMI)

- i. A la suite de la décision des Etats-Unis de suspendre la convertibilité du dollar, et de l'effondrement de facto du système de Bretton Woods, l'ordre monétaire international est entré dans une phase de restructuration; le passage aux cours de changes flottants, au printemps 1973, en a marqué la première étape décisive. La montée rapide de l'inflation, selon des taux variant d'un pays à l'autre, et la très forte augmentation des prix du pétrole ont accru les déséquilibres existants. Aux forts excédents des balances des paiements des pays producteurs de pétrole correspondirent des déficits non moins importants des pays industrialisés et des pays en développement non producteurs de pétrole.

Cette situation monétaire, l'aggravation des déséquilibres des balances des paiements et les sensibles modifications de la valeur des monnaies les plus importantes furent autant de facteurs à l'origine des efforts entrepris par le FMI pour amorcer un retour vers un ordre plus stable. Le Fonds lui-même a subi une profonde modification de ses structures pendant cette période.

Le 26 juillet 1972 déjà, le Conseil des gouverneurs du FMI instituait un comité (dit Comité des Vingt) chargé de préparer dans ses grandes lignes un nouveau système monétaire. La demande de la Suisse de participer aux travaux en qualité d'observateur ne fut pas retenue. Les grands événements économiques mondiaux qui se sont succédé (hausse des prix du pétrole en décembre 1973, inflation mondiale et ampleur des déséquilibres des balances des paiements) firent rapidement apparaître l'impossibilité d'envisager, à ce moment-là, une réforme profonde et définitive du système monétaire, d'autant plus que le Comité des Vingt tendait alors à revenir à des taux fixes, mais ajustables. Au cours de l'été 1974, le comité publia un

rapport auquel l'opinion publique n'a peut-être pas prêté toute l'attention qu'il méritait. Ce rapport proposait, d'une part, les objectifs à long terme de la réforme et, de l'autre, les problèmes à aborder à court terme avec réalisme.

Les *objectifs principaux* de ce rapport, qui recueillirent l'approbation générale, comprenaient les éléments suivants:

- s'employer à rétablir des taux de change stables mais ajustables;
- définir les droits et obligations des pays excédentaires et déficitaires;
- conférer plus d'importance aux droits de tirage spéciaux (DTS) en réduisant d'autant le rôle de l'or et du dollar comme instruments de réserve;
- tenir davantage compte de la situation particulière des pays en développement et
- intensifier la surveillance internationale dans les domaines les plus importants de la politique monétaire (taux de change, processus d'ajustement, liquidité internationale) en renforçant ainsi la fonction du FMI.

Aux fins de garantir la *réalisation progressive de ces objectifs* le comité proposa une série de mesures immédiatement applicables: nouvelle définition du droit de tirage spécial à partir non plus de l'or mais d'une «corbeille» de monnaies; acceptation provisoire du flottement des monnaies moyennant le respect de certains principes directeurs; engagement à ne pas recourir à des restrictions dans les domaines des échanges commerciaux et des mouvements de capitaux; institution d'un Comité ministériel intérimaire en tant que précurseur d'un organe central et efficace de surveillance.

D'autres mesures, destinées avant tout aux pays en développement, prévoyaient la création d'un Comité spécial du développement du FMI et de la Banque mondiale, la mise sur pied d'un mécanisme temporaire pour faciliter le financement des déficits pétroliers et l'extension de la durée de certains crédits.

Moins de deux ans après la publication des propositions du Comité des Vingt, nombre d'entre elles avaient été réalisées par l'intermédiaire du Comité intérimaire créé entre-temps. La Suisse est parvenue, cette fois-ci, à s'y faire représenter en qualité d'observateur. Ainsi, au début de 1976, la révision des statuts du FMI – la deuxième depuis sa constitution – put être menée à chef. La première, qui avait institué les droits de tirage spéciaux, avait eu lieu à la fin des années soixante. La deuxième révision des statuts ayant été soumise à la ratification des Etats membres, le FMI aura sous peu une structure et des attributions nouvelles, en particulier dans le domaine de la surveillance des politiques économiques et monétaires des Etats membres.

Trois aspects caractérisent la nouvelle situation :

- Le régime des cours de change, institué aux termes du nouvel article IV, sanctionne le système actuel des taux de change flottants tout en laissant ouverte la possibilité de revenir à des parités fixes. Le Fonds se voit confier la compétence de surveiller le fonctionnement du système monétaire international et d'examiner si les politiques économiques et monétaires des Etats membres visent à promouvoir une plus grande stabilité.
- Par la suppression du *prix officiel de l'or* et la cession par étapes des avoirs-or du FMI, le rôle de l'or, en tant qu'instrument de réserve et d'unité de compte, est appelé à disparaître.
- Pour faciliter le *financement des déficits des balances des paiements* des pays industrialisés, et surtout des pays en développement, le FMI a notamment pris les mesures suivantes :

une augmentation des quotes-parts de 32,5 pour cent les portant à 39 milliards de DTS (à titre de mesure transitoire jusqu'à l'entrée en vigueur des statuts révisés, chaque tranche de crédit a été relevée de 45 %); un renforcement du mécanisme de financement compensatoire des fluctuations des recettes d'exportation, en l'appliquant notamment aux exportations de matières premières; le versement du bénéfice réalisé sur les ventes d'une partie des avoirs-or du FMI – provenant de la différence du prix de l'or au cours du marché par rapport à son ancien cours officiel – au Fonds fiduciaire créé pour octroyer des crédits à des conditions préférentielles aux pays en développement les moins favorisés; la création d'une facilité pétrolière temporaire pour permettre le financement à court terme des déficits pétroliers.

ii. La Suisse s'est associée à certains mécanismes créés sous les auspices du FMI. Ainsi,

- la Banque nationale (avec la garantie de la Confédération) a prêté 150 millions de DTS¹⁾ à la «facilité pétrolière» et lui a en outre accordé un crédit à court terme renouvelable de 100 millions de DTS;
- la Confédération a versé, sous forme de don, une contribution de 10 millions de francs au Fonds de bonification d'intérêts de la facilité pétrolière. Ce fonds est destiné à rendre moins onéreux les crédits ouverts par ce mécanisme aux pays les plus sérieusement affectés par la crise pétrolière.²⁾

¹⁾ 1 DTS correspond à environ 1,16 dollar.

²⁾ Voir à ce sujet l'arrêté fédéral du 2 décembre 1975 concernant une participation aux fonds de bonification d'intérêts de la Banque mondiale et du Fonds monétaire international pour un montant total de 25 millions de francs; FF 1975 II 2317.

- en nous fondant sur l'arrêté fédéral du 20 mars 1975 sur la collaboration de la Suisse à des mesures monétaires internationales, nous avons renouvelé l'accord passé avec le FMI aux termes duquel la Suisse peut participer jusqu'à concurrence d'un montant maximum de 865 millions de francs aux mesures d'aide monétaire prises dans le cadre des accords généraux d'emprunts.

Comme on le voit, nos relations avec le FMI ont abouti, peu à peu, à un *modus vivendi*. Celui-ci est caractérisé notamment par l'octroi à la Suisse d'un statut d'observateur au Comité intérimaire et par la participation de notre pays à certaines mesures financières du Fonds.

iii. Il ressort de ce qui précède que la situation monétaire s'est fondamentalement modifiée ces dernières années en raison des développements économiques mondiaux. A la suite des réformes entreprises, le FMI - pour s'adapter à la nouvelle situation - s'est lui-même transformé à bien des égards. Il ne se borne plus aujourd'hui à refléter l'universalité largement réalisée en matière de coopération internationale, mais il tend à devenir l'institution chargée, à l'échelle mondiale, d'encourager ses membres à adopter des politiques économiques et monétaires saines et équilibrées.

Il va de soi, dans ces circonstances, que les autorités fédérales suivent attentivement l'évolution de nos relations avec le FMI. Elles abordent ce problème en tenant compte de l'imbrication étroite de la Suisse dans l'économie mondiale et de son rôle comme centre financier. Des éléments relevant de considérations monétaires, tels que l'internationalisation du franc suisse, l'autonomie de la politique monétaire et les possibilités d'influencer la gestion et l'aménagement de l'ordre monétaire international, de même que des facteurs découlant de notre politique étrangère et de notre politique économique extérieure doivent également être pris en considération. Le FMI tend à devenir un rempart contre une tendance grandissante à prendre des mesures restrictives en matière de paiements et d'échanges. Un petit pays se doit de créer un climat propice à la défense de ses intérêts; or, en restant en dehors de ces institutions, la Suisse rencontre de moins en moins de compréhension pour son «cas particulier», d'où la nécessité pour elle de continuer à traduire en actes l'une des maximes fondamentales de sa politique extérieure, celle de la solidarité.

c. Groupe de la Banque mondiale

i. Le groupe de la Banque mondiale est aujourd'hui - de loin - la plus importante source de financement de projets dans les pays en développement. Ses prêts, qui furent de l'ordre de 2,6 milliards de dollars pour l'année fiscale 1970-1971, atteignirent 6,9 milliards de dollars durant celle de 1975-1976. Au cours de ces dernières années tout particulièrement, le groupe est devenu le principal forum où sont élaborées les conceptions de la

coopération internationale en matière de développement. Il a notamment contribué à donner toujours davantage de poids aux composantes sociales de l'aide au développement (attention particulière accordée aux couches les plus défavorisées de la population, problèmes d'urbanisation, efforts visant à assurer l'approvisionnement en denrées alimentaires, la formation, etc.). Ces éléments ont influencé l'aide suisse au développement.¹⁾

- ii. En 1974, le Fonds monétaire international et la Banque mondiale ont créé en commun une nouvelle et importante institution, le *Comité du développement*, qui a pour tâche de rechercher, au niveau ministériel, les moyens d'encourager le transfert des ressources vers les pays en développement. La Suisse est représentée par un observateur aux réunions du comité.
- iii. En 1975, sur proposition notamment du Comité du développement, la Banque mondiale a créé un nouveau mécanisme de financement – le «*troisième guichet*» – qui permet l'octroi de prêts aux pays en développement dont le produit national brut par habitant est inférieur à 375 dollars, selon des modalités qui se situent entre les conditions de la Banque mondiale, semblables à celles du marché, et les conditions particulièrement favorables de l'Association internationale de développement (AID). A la fin de 1976, la Banque était en mesure d'accorder des prêts de ce type pour un montant de 600 millions de dollars.

Le Comité du développement cherche aussi à faciliter l'accès des pays en développement aux marchés des capitaux des pays industrialisés, question qui intéresse particulièrement la Suisse.

L'augmentation portant de 8,3 à 41 milliards de dollars le capital de la *Banque mondiale*, qui doit lui permettre de mieux répondre, de manière sélective, aux besoins des pays en développement, semble assurée. Compte tenu de l'inflation, cette mesure s'impose si l'on entend maintenir les prêts au même niveau en valeur réelle. Des discussions sur une augmentation générale ultérieure du capital sont d'ores et déjà prévues.

D'autre part, les pays industrialisés ont obtenu que les prêts restent provisoirement stabilisés au niveau de 5,8 milliards de dollars par an et que leur octroi soit lié à des conditions plus strictes.

L'*Association internationale de développement* (AID), une filiale de la Banque mondiale, qui accorde des prêts aux pays en développement les plus pauvres à des conditions extrêmement favorables, a procédé à la troisième et à la quatrième reconstitution de ses ressources financières, qui ont porté respectivement sur environ 2,4 milliards de dollars pour la période 1971–1973 et sur quelque 4,5 milliards pour la période 1974–1975. Ces reconstitutions des ressources ont permis à l'AID d'élargir

¹⁾ Voir la loi fédérale du 19 mars 1976 sur la coopération au développement et l'aide humanitaire internationales, FF 1976 I 1067 s.

sensiblement ses programmes, qui ont passé de 584 millions de dollars pour l'année fiscale 1970-1971 à 1,6 milliard de dollars pour celle de 1975-1976. Les discussions relatives à une cinquième reconstitution des ressources (1977-1979) sont terminées. Les prestations convenues s'élèvent à 7,638 milliards de dollars, dont 7,2 milliards seront fournis par les pays producteurs de pétrole. Grâce à l'importance des moyens dont elle dispose, l'AID joue plus encore que par le passé un rôle déterminant dans l'aide aux pays les plus pauvres.

L'autre filiale de la Banque mondiale, la *Société financière internationale* (SFI), qui s'emploie à stimuler les investissements privés, a investi, de 1956 à 1976, 1,5 milliard de dollars dans 61 pays en développement, dont plus de 900 millions au cours des cinq dernières années. Actuellement, elle s'apprête à augmenter sensiblement son capital, qui sera porté de 107 à 480 millions de dollars.

- iv. Lors de l'assemblée annuelle des institutions de Bretton Woods, en 1976, le financement massif des déficits des balances des paiements de nombreux pays importateurs de pétrole a suscité la nette volonté d'accroître les efforts tendant à promouvoir les ajustements nécessaires dans les domaines des structures, de la politique monétaire et de l'aide au développement. Pour les pays en développement, cela signifie en premier lieu que les transferts financiers seront intensifiés et qu'ils bénéficieront en particulier, dans une plus large mesure que jusqu'à maintenant, de crédits pour des investissements à des conditions de faveur. A l'avenir, le FMI entend se consacrer davantage à ses tâches de surveillance des politiques économiques et monétaires des pays membres, tandis que le groupe de la Banque mondiale renforcera encore son rôle dans le domaine de la coopération au développement, ce dont témoignent d'ailleurs les reconstitutions des ressources mentionnées plus haut.

- v. Les relations entre la *Suisse* et le groupe de la Banque mondiale doivent être considérées dans cette optique. Jusqu'à présent, les rapports avec la *Banque mondiale* ont été multiples. Les programmes de développement et les projets concrets font l'objet d'échanges de vues; divers groupes de travail ont mis au point des mécanismes de coordination pour l'aide à des pays déterminés. En outre, le marché suisse des capitaux représente une importante source de financement de l'institution. Depuis 1971/1972, la Banque mondiale a emprunté dans notre pays des capitaux publics et privés pour un montant global de 2,275 milliards de francs. Vers le milieu de 1976, ses emprunts non remboursés atteignaient quelque 3 milliards de francs. Etant donné cette situation, l'industrie suisse peut prétendre participer aux soumissions ouvertes à la suite des prêts de la Banque. Il convient de rappeler à cet égard que depuis 1975, la Banque nationale suisse ne soumet plus les emprunts émis par les organisations internationales d'aide au développement au plafond fixé tous les deux mois pour les émissions d'emprunts étrangers.

D'autre part, il y a lieu de mentionner le montant de 15 millions de francs accordé à fonds perdu par l'Assemblée fédérale au Fonds de bonification d'intérêts du «troisième guichet».

La Suisse a participé, par un prêt à long terme de 130 millions de francs, à la troisième reconstitution des ressources de l'AID. On sait que le Parlement avait également voté un prêt de 200 millions de francs pour la quatrième reconstitution et que celui-ci a été rejeté par le peuple le 13 juin 1976. Nous nous sommes prononcés ailleurs sur les conséquences de ce scrutin populaire.¹⁾

Les *relations futures* avec le groupe de la Banque mondiale, en particulier la question de notre éventuelle adhésion, ne peuvent pas être considérées indépendamment de nos rapports avec le FMI, seuls des membres de cette institution pouvant faire partie de la Banque. Sans cette disposition, il est probable que la Suisse aurait déjà demandé son adhésion. Les objectifs de la Banque coïncidant largement avec ceux que fixe la loi fédérale sur la coopération au développement, des motifs relevant de la politique de développement militent toujours en faveur de notre adhésion. Il en résulterait sans doute une meilleure compréhension de l'opinion suisse pour ces problèmes. En effet, la Banque mondiale est de plus en plus le principal forum où les nouvelles idées en matière de développement sont discutées et mises en œuvre dans la mesure où les données politiques le permettent.

Il va de soi que lors de l'examen d'une adhésion éventuelle – aussi souhaitable qu'elle apparaisse en soi – il faut également prendre en considération la situation difficile des finances fédérales.

d. Commission économique des Nations Unies pour l'Europe (CEE/ONU)

Le 28 mars 1947, le Conseil économique et social (ECOSOC) a créé la Commission économique des Nations Unies pour l'Europe (CEE/ONU). Il l'a chargée de prendre des mesures en vue de faciliter une action concertée pour la reconstruction économique de l'Europe, de relever le niveau de l'activité économique européenne et de renforcer les relations économiques entre pays d'Europe. A cet objectif principal s'est ajouté celui de fournir aux gouvernements des analyses et des renseignements de caractère économique, technologique et statistique.

Aux termes du mandat instituant la CEE, sont membres de la commission les pays européens membres de l'ONU et les Etats-Unis. Des pays européens non-membres des Nations Unies sont en outre admis à titre consultatif. C'est en application de cette dernière disposition que la Suisse a participé dès 1948 aux

¹⁾ Voir notre réponse du 27 septembre 1976 à la motion Schwarzenbach et aux interpellations Hofer, Blum et Auer

travaux de la CEE. Pendant une vingtaine d'années, ce statut consultatif est apparu à la Suisse comme une solution satisfaisante, d'autant plus que la CEE ne s'était pas toujours pleinement dégagée des confrontations engendrées par la guerre froide; notre pays a su faire un très large usage des possibilités qui lui étaient offertes, notamment dans un certain nombre de domaines d'activités présentant un intérêt pour lui, tels que le commerce, l'énergie électrique et les transports.

En 1972, la Suisse est devenue membre à part entière de la CEE, après que l'Assemblée fédérale eut accepté la proposition que nous lui avions faite, comme suite à l'une des conclusions du rapport sur les relations de la Suisse avec les Nations Unies de 1969.

Depuis l'adhésion à la CEE de la République démocratique allemande en 1973, et celle du Canada, la commission regroupe tous les pays du continent européen, ainsi que les deux grands pays du continent nord-américain.

Les tâches assignées à la commission par le mandat établi en 1947 n'ont pas été formellement modifiées; les gouvernements des pays membres ont cependant été amenés à mettre périodiquement à jour l'ordre de priorité des tâches et les programmes de travail de la commission, en vue d'affronter les problèmes nouveaux des années soixante et soixante-dix. Ainsi, au début de cette dernière décennie, la CEE a décidé d'axer son travail sur quatre secteurs prioritaires, où les possibilités de coopération intergouvernementale à l'échelon régional apparaissent les meilleures: promotion du commerce international, coopération scientifique et technique, amélioration de l'environnement, planification et projections à long terme destinées à étayer le choix des politiques économiques.

En ce qui concerne le développement du commerce, les activités de la CEE visent essentiellement à éliminer les obstacles au commerce; à favoriser les échanges de renseignements sur les politiques et les programmes commerciaux, ainsi que sur la législation et les règlements du commerce extérieur; à promouvoir la coopération industrielle; à harmoniser et simplifier les procédures commerciales. Le programme de travail que la commission poursuit dans le domaine de la coopération scientifique et technique porte principalement sur l'étude des tendances et des perspectives à long terme, sur l'échange périodique de renseignements et d'expériences, ainsi que sur l'organisation de la coopération internationale dans l'application de la science et de la technique à certains domaines, tels que l'agriculture, l'utilisation rationnelle des ressources et de l'énergie, les transports, la chimie. Les travaux de la CEE dans le domaine de l'environnement se concentrent principalement sur les politiques et les problèmes de gestion, sur certains points particuliers relatifs aux ressources et aux déchets et sur des questions spécifiques de pollution. Enfin, en matière de programmes économiques, la commission s'attache surtout à élaborer une perspective économique générale pour la région jusqu'en 1990.

L'Acte final de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (CSCE) a conféré à la CEE un rôle particulier dans la mise en œuvre multilatérale de ses dispositions relatives au développement de la coopération économique. La commission a dès lors ajouté à son programme d'activités prioritaires la mise en place d'une infrastructure intégrée notamment dans le domaine des transports, l'utilisation rationnelle de l'énergie, la diffusion plus large de renseignements statistiques concernant l'économie des pays membres et la prise en considération des intérêts spécifiques des pays en développement.

e. Entreprises transnationales

Depuis quelques années, les Nations Unies ont porté aux entreprises transnationales (appelées aussi entreprises ou sociétés multinationales) une attention croissante. Au début des années soixante-dix, les agissements de quelques sociétés dans certains Etats ont amené les pays en développement à demander que les activités de ces sociétés soient étudiées, puis réglementées. A la requête du Conseil économique et social, le Secrétaire général des Nations Unies désigna en 1973 un groupe de personnalités chargé de préparer un rapport sur l'ensemble de ces activités¹⁾. Le rapport du groupe aboutit notamment à la conclusion qu'il fallait instituer, dans le cadre de l'ECOSOC, une *Commission des sociétés transnationales*, qui fut mise sur pied en 1974. Dès le début, la Suisse a manifesté son intérêt pour les travaux de cette commission, qui visent notamment à l'élaboration d'un code de conduite régissant les activités des entreprises transnationales. Nos efforts pour devenir membre de plein droit de la commission ont d'abord échoué. La Suisse s'est ainsi trouvée dans une situation difficile vu l'importance des négociations au sein des Nations Unies sur l'élaboration du code de conduite.²⁾ Elle a finalement été élue membre de la commission en 1977.

Si l'on compare le volume des investissements directs à l'étranger avec le produit national, on constate que la Suisse figure parmi les plus importants investisseurs internationaux. Elle est ainsi le pays d'origine de nombreuses entreprises transnationales. En raison du caractère ouvert de son économie, la Suisse est également le pays d'accueil de nombreuses filiales de sociétés étrangères. Cette situation explique pourquoi la Suisse devrait être en mesure de participer activement aux efforts entrepris pour intensifier la coopération en matière d'investissements internationaux et d'entreprises transnationales. A la différence des échanges commerciaux et du trafic des paiements, ce domaine n'a pas fait jusqu'ici sur le plan international l'objet d'une coopération correspondant à l'importance du phénomène.

¹⁾ L'ancien conseiller fédéral H. Schaffner faisait partie de ce groupe.

²⁾ En revanche, à l'OCDE, où une « Déclaration sur l'investissement international et les entreprises multinationales » a été adoptée en 1976, la Suisse a été en mesure de jouer un rôle actif, FF 1976 II 1473

4. Questions sociales

a. Droits de l'homme

Le 10 décembre 1973, l'Assemblée générale des Nations Unies a célébré le 25^e anniversaire de la Déclaration universelle des droits de l'homme, qui avait été proclamée à l'époque comme «l'idéal commun à atteindre par tous les peuples et toutes les nations». Deux ans plus tard, soit le 3 janvier 1976, le *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*, qui avait été ouvert à la signature le 16 décembre 1966, est entré en vigueur, après avoir été ratifié par 35 Etats. Ce pacte garantit notamment le droit de toute personne au travail, à une rémunération équitable, à la sécurité sociale, à un niveau de vie suffisant, à la santé et à l'éducation. Les Etats parties s'engagent à présenter des rapports sur les mesures qu'ils ont adoptées et sur les progrès accomplis en vue d'assurer le respect des droits reconnus dans le Pacte. Ces rapports sont transmis, pour examen, au Conseil économique et social.

L'Assemblée générale avait aussi adopté le 16 décembre 1966 le *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*, qui est entré en vigueur le 23 mars 1976. Ce deuxième Pacte garantit les droits et libertés traditionnels énumérés notamment dans la Convention européenne des droits de l'homme. Il proclame en plus le droit des peuples à l'autodétermination – comme le fait d'ailleurs le premier Pacte – et contient en outre des dispositions qui vont au-delà des obligations résultant de cette convention: il interdit, par exemple, toute propagande en faveur de la guerre et protège les droits des minorités. Le Pacte a prévu la création d'un Comité des droits de l'homme composé de dix-huit membres, qui est chargé d'étudier les rapports que les Etats parties sont tenus de présenter sur les mesures qu'ils ont arrêtées en vue de donner effet aux droits reconnus dans le Pacte. Le comité est aussi compétent pour examiner des communications émanant d'un Etat partie qui allègue qu'un autre Etat partie ne remplit pas les obligations que lui impose le Pacte. Le comité exerce alors les fonctions d'un organe d'enquête et peut désigner, avec l'assentiment préalable des Etats intéressés, une commission de conciliation ad hoc. Ce système est facultatif. Il n'est applicable qu'entre les Etats qui ont fait une déclaration à ce sujet. Enfin, le Pacte est accompagné d'un Protocole facultatif, entré en vigueur également le 23 mars 1976. En vertu de ce Protocole, le Comité des droits de l'homme peut examiner des communications émanant de particuliers qui prétendent être victimes d'une violation, par un Etat partie audit Protocole, de l'un quelconque des droits énoncés dans le Pacte.

Ces dernières années, la Suisse a eu l'occasion de manifester à plusieurs reprises sa volonté de collaborer au renforcement de la protection internationale des droits de l'homme. Elle a ratifié, le 28 novembre 1974, la Convention européenne des droits de l'homme et a signé, le 6 mai 1976, la Charte sociale européenne. En signant à Helsinki, le 1^{er} août 1975, l'Acte final de la Confé-

rence sur la sécurité et la coopération en Europe, notre pays s'est en outre engagé solennellement à promouvoir le respect universel et effectif des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Si elle entend rester fidèle à sa tradition humanitaire, la Suisse ne peut rester à l'écart de l'œuvre de codification des droits de l'homme entreprise par les Nations Unies et achevée par l'entrée en vigueur des Pactes. Dans son rapport du 20 août 1975, la Commission consultative pour les relations de la Suisse avec l'ONU a estimé souhaitable que notre pays, à la différence de ce qui s'est passé avec la Convention européenne des droits de l'homme, se rallie sans tarder à un système conventionnel créé pour protéger la dignité et le bien-être de l'homme.¹⁾ Tenant compte des exigences de la solidarité internationale et soucieux d'assurer notamment à nos compatriotes à l'étranger une protection de leurs libertés individuelles aussi étendue que possible, nous vous soumettrons des propositions en vue de la signature et de la ratification des pactes internationaux relatifs aux droits de l'homme.

Dans notre précédent rapport sur les relations de la Suisse avec l'Organisation des Nations Unies et ses institutions spécialisées, nous avons relevé que nous examinerions la possibilité pour la Suisse d'adhérer à la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale. Cette convention, qui est en vigueur depuis le 4 janvier 1969, lie actuellement plus de 90 Etats, parmi lesquels figurent la plupart des Etats membres du Conseil de l'Europe. Elle constitue une pièce maîtresse dans la lutte engagée par les Nations Unies contre la discrimination raciale. Les études entreprises ont montré que les problèmes que soulèverait, au regard du droit suisse, notre adhésion à la convention n'étaient pas insurmontables. Toutefois, la décision de l'Assemblée générale assimilant le sionisme à une forme de racisme et de discrimination raciale²⁾ rend une adhésion de la Suisse plus difficile dans les circonstances actuelles.

Par une résolution du 13 décembre 1976³⁾, l'Assemblée générale des Nations Unies a salué avec une profonde satisfaction l'entrée en vigueur des pactes internationaux relatifs aux droits de l'homme, qui constitue «une étape importante des efforts internationaux visant à promouvoir le respect et l'observation universels des droits de l'homme et des libertés fondamentales». Les progrès de la codification des droits de l'homme sur le plan universel ne doivent cependant pas faire illusion sur la protection dont jouissent en réalité les libertés individuelles. L'absence d'une procédure efficace de contrôle et le caractère souvent vague et imprécis des dispositions conventionnelles sont des obstacles sérieux à une application effective des normes internationales. L'entrée en vigueur des deux pactes doit néanmoins être considérée comme un fait positif, dans la mesure notamment où ceux-ci donnent un contenu concret aux

¹⁾ Rapport de la Commission consultative, p. 73

²⁾ Résolution 3379 (XXX) du 18 novembre 1975

³⁾ Résolution 31/86 du 13 décembre 1976

obligations générales assumées par les Etats membres en vertu de la Charte des Nations Unies. L'influence des pactes ne doit pas être sous-estimée. Il devient en effet de plus en plus difficile pour les Etats de prétendre que la protection des droits de l'homme relève de leur seule compétence interne en invoquant l'article 2, paragraphe 7, de la Charte.

Aux Nations Unies, les discussions concernant les droits de l'homme ont lieu principalement à la troisième Commission de l'Assemblée générale et au sein de la Commission des droits de l'homme, qui est un organe subsidiaire du Conseil économique et social. Les débats qui s'y déroulent ont souvent un caractère très politique, qui se reflète dans les critères choisis pour condamner tel ou tel pays qui ne respecte pas les droits de l'homme. Ces dernières années, les travaux de la Commission des droits de l'homme ont porté notamment sur la situation des droits de l'homme en Afrique australe, au Chili et dans les territoires occupés au Moyen-Orient.

Les tentatives faites par certains pays occidentaux, notamment les Etats-Unis d'Amérique et la Grande-Bretagne, au cours de la session de la Commission des droits de l'homme de 1977 pour étendre le débat à d'autres pays d'Amérique latine, d'Afrique et à certains pays d'Europe de l'Est, n'ont pas été couronnées du succès escompté. La commission, comme d'autres organes des Nations Unies, tend à appliquer ce que l'on a appelé une morale sélective qui heurte les pays occidentaux, tendance qu'il leur est difficile de combattre en raison des majorités existantes. Il n'en demeure pas moins que, pour la première fois, des problèmes liés à la protection des droits de l'homme en Europe de l'Est et en Afrique centrale ont été évoqués, même si le débat n'a abouti qu'à un refus d'entrer en matière.

Les pays occidentaux sont confrontés à des problèmes semblables quand il s'agit de promouvoir les droits de l'homme *erga omnes* devant la troisième Commission de l'Assemblée générale. A l'initiative des Etats-Unis, en 1975, et à celle de la Suède, en 1976, des projets de résolution avaient été présentés, faisant appel à l'ensemble des membres de la communauté internationale pour leur demander d'envisager une amnistie des prisonniers politiques. Dans les deux cas, la commission a refusé d'entrer en matière.

Les instruments conventionnels importants dont il a été question plus haut reflètent la conception occidentale des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Beaucoup d'Etats membres, bien qu'ils aient adhéré à ces instruments, éprouvent des difficultés à les partager sans réserve. Pour les pays socialistes, il s'agit d'une divergence de vues de nature idéologique. Quant aux pays du Tiers Monde, ils estiment que, dans l'état actuel de leur développement, la promotion des droits de l'homme telle que la conçoit le monde occidental ne constitue pas une de leurs tâches prioritaires et pourrait même, selon les circonstances, entraver leur essor économique, leur indépendance politique et mettre en péril la structure souvent fragile de l'Etat.

b. Droit du travail

La Conférence générale de l'Organisation internationale du travail (OIT) a tenu, comme de coutume, des sessions annuelles de 1972 à 1976. En octobre 1976, elle a consacré en outre une session spéciale à des problèmes touchant la protection des marins (session maritime).

La conférence a poursuivi avant tout son œuvre normative. C'est ainsi qu'elle a adopté huit conventions, complétées par autant de recommandations, sur les objets suivants: manutention dans les ports, âge minimum d'admission à l'emploi, risques professionnels causés par les substances cancérigènes, congé-éducation payé, organisations de travailleurs ruraux, orientation et formation professionnelles, travailleurs migrants, création de mécanismes tripartites chargés de promouvoir la mise en œuvre des normes internationales du travail. A cela s'ajoutent les six instruments mis au point par la session maritime pour régler les congés payés annuels des marins, la protection des jeunes marins, la continuité de l'emploi des gens de mer, ainsi que les normes minimales à observer sur les navires marchands.

De 1972 à 1977, nous avons ratifié, après avoir obtenu votre approbation, les conventions suivantes: Convention (n° 100) concernant l'égalité de rémunération entre la main-d'œuvre masculine et la main-d'œuvre féminine pour un travail de valeur égale, 1951; Convention (n° 87) concernant la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 1948 – l'un des instruments fondamentaux de l'OIT –; Convention (n° 136) concernant la protection contre les risques d'intoxication dus au benzène, 1971; Convention (n° 139) concernant la prévention et le contrôle des risques professionnels causés par les substances et agents cancérigènes, 1974; Convention (n° 141) concernant les organisations de travailleurs ruraux et leur rôle dans le développement économique et social, 1975; Convention (n° 142) concernant le rôle de l'orientation et de la formation professionnelles dans la mise en valeur des ressources humaines, 1975. La convention n° 100 est entrée en vigueur pour notre pays le 25 octobre 1973, la convention n° 87 le 25 mars 1976, tandis que les conventions n° 139, 141 et 142 entreront respectivement en vigueur le 28 octobre 1977 et le 23 mai 1978.

Enfin, nous avons soumis à votre approbation par notre message du 17 novembre 1976 – en même temps que le Code européen de sécurité sociale du Conseil de l'Europe – la Convention (n° 102) concernant la norme minimum de la sécurité sociale, 1952, et la Convention (n° 128) concernant les prestations d'invalidité, de vieillesse et de survivants, 1967.

Conformément au rôle important qui lui est dévolu dans le domaine social, l'OIT se devait d'apporter une contribution à l'Année mondiale de la femme. Aussi la Conférence du travail a-t-elle consacré en 1975 une discussion

générale à la question de l'égalité de chances et de traitement pour les travailleuses. Cette discussion a abouti à l'adoption de deux résolutions et d'une Déclaration que nous avons commentées dans notre rapport du 1^{er} septembre 1976 susmentionné.

Outre son activité normative, l'OIT a continué de vouer ses efforts à la coopération technique et au Programme mondial de l'emploi dans le sens indiqué dans notre rapport du 17 novembre 1971.¹⁾

Sur une initiative du Conseil d'administration de l'OIT, une *Conférence mondiale tripartite sur l'emploi, la répartition du revenu, le progrès social et la division internationale du travail* s'est tenue à Genève parallèlement à la Conférence internationale du travail de 1976. La conférence tripartite a abordé sous l'angle de l'emploi de nombreux thèmes traités aussi dans le cadre de la CNUCED et lors des sessions extraordinaires de l'Assemblée générale de l'ONU. Elle a mis l'accent sur la satisfaction des besoins essentiels de la population des pays en développement. Outre l'amélioration de l'alimentation, de l'habillement, du logement, de certains articles ménagers et du mobilier, ces besoins essentiels portent aussi sur les prestations de services élémentaires qui sont nécessaires à la collectivité dans son ensemble. Toute stratégie nationale de développement axée sur le plein emploi devrait avoir pour but de satisfaire ces besoins essentiels. Les principales mesures que les pays en développement devraient prendre afin d'atteindre ce but ont été consignées dans une Déclaration de principes et dans un Programme d'action adoptés par consensus par la Conférence et destinés au Conseil d'administration de l'OIT.

Aux difficultés de liquidités avec lesquelles l'OIT était aux prises a succédé une crise plus grave encore, qui déborde largement le cadre financier. Les Etats-Unis ont en effet notifié au Bureau international du travail, le 6 novembre 1975, leur intention de se retirer de l'OIT. Les reproches qu'ils adressent à cette organisation sont de divers ordres. Tout d'abord, ils voient une érosion du tripartisme dans le fait que les représentants des employeurs et des travailleurs de certains pays sont placés sous la domination de leur gouvernement et ne peuvent agir avec l'indépendance que requiert la constitution de l'OIT. Ils affirment d'autre part que la conférence fait preuve de partialité en ce qui concerne le contrôle de l'application des conventions fondamentales relatives à la liberté d'association et au travail forcé et qu'elle poursuit les violations des droits de l'homme dans certains pays alors qu'elle accorde l'immunité à d'autres. Les Etats-Unis accusent en outre la conférence de manifester une tendance de plus en plus marquée à adopter des résolutions condamnant certains Etats membres «qui se trouvent être la cible politique du moment» au mépris des procédures et de l'appareil établis. Enfin, ils se signalent de la politisation croissante de l'OIT. Il convient cependant de signaler que le

¹⁾ Voir notre rapport de 1971, FF 1972 I 26 s.

Gouvernement des Etats-Unis, tout en exposant ces griefs, précisait dans sa lettre qu'il ne désirait pas quitter l'OIT. Il espérait au contraire que ses critiques seraient entendues et que l'on s'efforcerait de créer des conditions lui permettant de revenir sur sa décision de retrait. Il est encore trop tôt pour dire si les Etats-Unis estimeront pouvoir modifier leur attitude. Au cas où ils confirmeraient définitivement leur retrait, celui-ci prendrait effet deux ans après la réception du préavis, soit le 6 novembre 1977. Il n'est guère besoin d'insister sur la gravité d'une décision qui porterait un coup sévère à l'universalité de l'OIT en même temps qu'elle priverait cette organisation de l'apport du pays versant la plus grande contribution.

c. Environnement

i. Généralités

Les problèmes d'environnement constituent aujourd'hui une des préoccupations majeures des Etats et une des tâches fondamentales des organisations internationales. Aussi l'étude de l'environnement naturel et humain au sein de la plupart des institutions spécialisées (UNESCO, FAO, OMS, OMM, OMCI, etc.) et organes des Nations Unies (PNUD, CNUCED, ECOSOC, etc.) s'est considérablement développée au cours de ces dernières années. Le Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE) joue dans ce domaine un rôle central de coordination.

Sur le plan régional européen, qui nous touche de près, et indépendamment d'organisations non rattachées aux Nations Unies telles que l'OCDE, le Conseil de l'Europe et les Communautés européennes, la CEE/ONU a mis sur pied un vaste programme dans le secteur de l'environnement, auquel nous collaborons. A la suite de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe, il est souhaitable que la collaboration internationale au sein de la CEE/ONU s'en trouve renforcée. En effet, le système actuel de coopération, sous forme de séminaires organisés dans des Etats membres, rend quelque peu difficile la cohésion des travaux entrepris en matière d'environnement par cette commission régionale.

ii. Conférence de Stockholm et PNUE

La Conférence des Nations Unies sur l'environnement, réunie à Stockholm du 5 au 16 juin 1972, avait inscrit à son ordre du jour l'examen des six thèmes suivants:

- aménagement et gestion des établissements humains en vue d'assurer la qualité de l'environnement;
- gestion des ressources naturelles du point de vue de l'environnement;

- détermination des polluants d'importance internationale et lutte contre ceux-ci;
- aspects éducatifs, sociaux et culturels des problèmes de l'environnement et question de l'information;
- développement et environnement;
- incidences internationales, sur le plan de l'organisation, des propositions d'action.

N'étant pas membre des Nations Unies, la Suisse n'avait pu participer que sporadiquement ou indirectement aux travaux préparatoires de la conférence. De plus, ce n'est qu'à la fin de 1971 qu'elle fut assurée d'être invitée à cette réunion internationale avec d'autres Etats membres d'institutions spécialisées de l'ONU ou de la Cour internationale de justice, tels que la République fédérale d'Allemagne, le Saint-Siège et le Liechtenstein.

A Stockholm, il est apparu que les pays du Tiers Monde avaient de l'environnement une conception plus vaste que les pays industrialisés, en ce sens qu'ils y englobaient notamment la condition sociale.

La conférence est parvenue à des résultats importants:

1. La Déclaration sur l'environnement, composée d'un préambule et de vingt-six principes, constitue une base sur laquelle les gouvernements peuvent se fonder pour l'élaboration de conventions bilatérales ou multilatérales.
2. Les 109 recommandations adoptées s'inscrivent dans un plan d'action où sont définies les tâches des gouvernements et des organisations internationales, à savoir en premier lieu l'évaluation et la gestion des grands problèmes d'environnement.
3. Un nouveau mécanisme international a été mis en place, qui comprend:
 - un Conseil d'administration du Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE), organe central de coopération internationale pour les questions d'environnement, appelé à jouer principalement un rôle de coordonnateur et de catalyseur;
 - un secrétariat ayant à sa tête un Directeur exécutif;
 - un Fonds, alimenté par des contributions volontaires des gouvernements ou d'autres sources et géré par le Directeur exécutif selon les directives du Conseil d'administration du Programme;
 - enfin, un Comité de coordination, présidé par le Directeur exécutif et créé dans le cadre du Comité administratif de coordination (CAC) de l'ONU.

Par décision du 15 décembre 1972, l'Assemblée générale des Nations Unies a fixé le siège du secrétariat du PNUE à Nairobi. Des bureaux de liaison ont été établis à New York et à Genève.

Au cours de sa première session (Genève, juin 1973), le Conseil d'administration du PNUE a défini sept domaines d'action prioritaires¹⁾ et un certain nombre de tâches fonctionnelles.

Lors de sa deuxième session (Nairobi, mars 1974), le Conseil d'administration a étudié spécialement, parmi les tâches fonctionnelles, le «Système mondial de surveillance continue de l'environnement» (GEMS) et le «Système international de référence» (SIR) constituant le «Plan Vigie».²⁾

La troisième session du Conseil d'administration (Nairobi, avril/mai 1975) a été essentiellement consacrée à l'examen des trois niveaux d'activité, à savoir l'étude et l'état de l'environnement (niveau I), le programme global (niveau II) et le programme du Fonds (niveau III), ainsi qu'au Registre international des substances chimiques potentiellement toxiques (RISCPT).

A sa quatrième session (Nairobi, mars/avril 1976), le Conseil d'administration a eu surtout l'occasion de se pencher, d'une part, sur les problèmes institutionnels et financiers, d'autre part, sur les questions des ressources naturelles, des océans, de la désertification et de l'habitat.

Il convient de relever que la Suisse est membre de plein droit du Conseil d'administration du PNUE pour les années 1975 à 1977 et qu'elle contribue par un versement annuel d'un million de francs au financement du Fonds pour la période 1975 à 1979.

L'esprit de Stockholm, caractérisé par la bonne volonté réciproque et la modération politique, continue de marquer les travaux d'une institution jeune et dynamique, au sein de laquelle les pays du Tiers Monde occupent une place importante. Un équilibre satisfaisant a été maintenu jusqu'ici entre leurs préoccupations et celles des pays industrialisés.

iii. *Conférence de Vancouver (HABITAT)*

L'origine de la Conférence des Nations Unies sur les établissements humains (HABITAT), qui s'est tenue à Vancouver du 31 mai au 11 juin 1976, remonte à la Conférence des Nations Unies sur l'environnement (Stockholm, juin 1972). En effet, l'aménagement et la gestion des établissements humains en vue d'assurer la qualité de l'environnement constituait le premier thème examiné à

¹⁾ Etablissements humains, habitat, santé et bien-être de l'homme; terres, eaux et déserts; éducation, formation, assistance et information; commerce, économie, technique et transfert des techniques; océans; conservation de la nature, faune et flore sauvages, ressources génétiques; énergie.

²⁾ Plan d'action opérationnel du PNUE

Stockholm. Dès sa création, le PNUE a voué une attention particulière à l'habitat et en a fait un domaine d'action prioritaire. Il a en outre pris une part active à la préparation de la Conférence de Vancouver, notamment en participant au financement des éléments «Exposition» et «Présentations audiovisuelles».

La conférence, marquée par certains affrontements de caractère politique, a adopté plusieurs documents importants, à savoir:

- une déclaration de principe, intitulée «Déclaration de Vancouver sur les établissements humains 1976», fixant des possibilités et solutions, des principes généraux ainsi qu'un cadre d'action;¹⁾
- une résolution sur les programmes pour la coopération internationale, prévoyant notamment la création d'un organe intergouvernemental mondial pour les établissements humains et d'un secrétariat restreint. La résolution met en outre l'accent sur la coopération en matière d'habitat au niveau régional, en recommandant la constitution, au sein des commissions économiques régionales des Nations Unies, de comités régionaux intergouvernementaux des établissements humains, composés de tous les pays membres. Les décisions pratiques relatives aux suites institutionnelles de la Conférence sont néanmoins laissées à l'Assemblée générale de l'ONU, qui ne s'est pas encore définitivement prononcée;
- une résolution recommandant la création par l'Assemblée générale de l'ONU d'un centre d'information audio-visuelle sur les établissements humains, qui utilisera l'abondante documentation mise par les Etats à la disposition de la Conférence de Vancouver;
- une série de 64 recommandations concernant les mesures à prendre à l'échelon national et constituant un vaste ensemble qui englobe les multiples aspects de l'habitat (politique, stratégies, planifications, institution et gestion des établissements humains; bâtiments, infrastructure, équipement et services; la terre; participation populaire).

Même s'il n'a pas présenté de projets de démonstrations audio-visuelles à Vancouver, notre pays a participé activement à la conférence, celle-ci constituant l'une des grandes réunions internationales sectorielles organisées par les Nations Unies, au nombre desquelles figurent également la Conférence sur l'eau à Mar del Plata et la Conférence sur la désertification à Nairobi (toutes deux en 1977).

¹⁾ Un certain nombre d'Etats, dont la Suisse, se sont abstenus lors du vote d'ensemble sur cette Déclaration, étant donné la référence faite à la résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies assimilant le sionisme à une forme de racisme. Voir chap. III, ch. 1, let. c.

d. Aide humanitaire et aide alimentaire

Notre politique d'aide humanitaire a été largement influencée, au cours de ces dernières années, par les sérieuses difficultés qu'ont rencontrées nombre de pays en développement, les plus pauvres en particulier, à la suite des bouleversements de l'économie mondiale et de leurs répercussions: l'inflation, la pénurie de matières premières et de denrées alimentaires. Une certaine réorientation a été opérée après le lancement par l'ONU d'un programme d'aide urgente aux pays les plus touchés par la crise économique mondiale, programme qui a fait l'objet, en mai 1974, d'un appel adressé à 44 Etats, dont la Suisse, par le Secrétaire général, M. Waldheim. L'aide que nous avons fournie en réponse à cet appel s'est élevée à 15 millions de francs en 1974. Par la suite, nous avons tenu compte en priorité, dans notre aide bilatérale et multilatérale, des besoins de ces pays et tout particulièrement de leurs populations les plus menacées.

i. *Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR)*

Dans tous les domaines où s'étend son activité, le *Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR)* a dû faire face, ces dernières années, à un afflux croissant de demandes d'aide. Le nombre des réfugiés a sensiblement augmenté dans plusieurs parties du monde, notamment en Asie et en Afrique. En 1975, environ 2,6 millions de réfugiés, dont près de la moitié avaient besoin d'une aide matérielle, relevaient du Haut-Commissariat. En plus de ses tâches principales - protection juridique internationale et assistance aux réfugiés - le HCR fut chargé dès 1971 par le Secrétaire général de l'ONU, dans le cadre des bons offices, de diverses opérations d'aide particulières qui dépassaient ses attributions traditionnelles et conféraient une nouvelle dimension à son travail. A Chypre, par exemple (1974/1975), le Haut-Commissariat a coordonné l'aide humanitaire des Nations Unies en faveur de quelque 250 000 personnes déplacées. Après l'accession à l'indépendance de la Guinée-Bissau et du Mozambique, il a organisé une opération de rapatriement de grande envergure et offert son aide aux réfugiés qui regagnaient leur pays. Il a aussi mis sur pied divers plans d'accueil et de rapatriement des réfugiés en Indochine, où plus du tiers des populations du Laos et du Vietnam avaient été déplacées à la suite des événements que l'on connaît.

Tant les activités déployées par le Haut-Commissariat dans le cadre de son programme ordinaire que ses activités spéciales - qui prennent une importance et une ampleur croissantes - sont financées au moyen de contributions volontaires. Il est réjouissant de constater, à ce propos, que le nombre des gouvernements qui participent à leur financement est passé de 50 en 1965 à 82 en 1976. Cette évolution démontre que la communauté internationale reconnaît et suit avec un intérêt grandissant l'important travail accompli par le Haut-Commissariat. L'activité de cet organisme apparaît comme indispensable si l'on consi-

dère la permanence du problème des réfugiés et le succès des actions qu'il a entreprises en vue de résoudre les difficultés soulevées par le déplacement et le déracinement d'importants groupes de population.

La Suisse accorde son appui au Haut-Commissariat depuis sa fondation, voici vingt-cinq ans. En tant que membre de son Comité exécutif, qui réunit 31 Etats, elle prend une part active à l'organisation de son travail. Les contributions ordinaires (1,6 million de francs en 1976, 1 million en 1971) ont été complétées par des dons substantiels versés en réponse aux appels lancés pour le financement des opérations spéciales. Les autorités fédérales ont en outre poursuivi leur politique d'accueil de réfugiés ainsi que la prise en charge, chaque année, d'un certain nombre de réfugiés handicapés physiques ou sociaux.

ii. *Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient (UNRWA)*

Le problème des réfugiés n'ayant pas encore trouvé de solution dans cette région, l'Assemblée générale de l'ONU a prolongé de trois ans (jusqu'au 30 juin 1978) le mandat de l'*Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine (UNRWA)*. Sur les quelque 1,6 million de réfugiés enregistrés au milieu de 1975, environ 38,3 pour cent vivent dans les territoires occupés par Israël, 38,3 pour cent en Jordanie orientale, 12,1 pour cent au Liban et 11,3 pour cent en Syrie.

L'activité de l'Office consiste toujours à distribuer des rations alimentaires, à fournir une assistance médicale mettant l'accent sur l'action préventive et à exécuter, avec le concours de l'UNESCO, un programme de scolarité élémentaire et un plan de formation technique et pédagogique. Depuis 1953, plus de 23 000 élèves ont terminé avec succès l'une ou l'autre de ces formations et travaillent aujourd'hui soit dans leur pays de résidence, soit dans d'autres Etats arabes, notamment ceux du Golfe.

A plusieurs reprises, la précarité des moyens financiers a mis sérieusement en question le maintien des programmes. En 1975, le travail a pu être réalisé de manière relativement normale, grâce à l'augmentation très sensible des contributions de quelques Etats arabes. Au regard d'un budget de 130 millions de dollars, le compte de 1976 a accusé un déficit de 55 millions de dollars, qui a toutefois pu être ramené à 10 millions grâce à d'importantes contributions supplémentaires, de sorte qu'il n'a pas été nécessaire de réduire le volume de l'aide, comme on l'avait craint initialement. Une telle réduction des prestations aurait eu non seulement des effets désastreux pour les intéressés eux-mêmes, mais encore des conséquences pour les Etats qui les hébergent. Les difficultés,

déjà nombreuses, ont été aggravées par la guerre civile au Liban, qui a touché des camps et autres installations de l'Office. A la fin de 1975, le siège central dut être transféré provisoirement de Beyrouth à Amman, alors que le Commissaire général s'installait à Vienne avec quelques services centraux.

Notre pays apporte depuis longtemps son aide à l'UNRWA en versant régulièrement des contributions et en répondant aux appels de fonds destinés à la poursuite d'une aide purement humanitaire. En 1976, les prestations en espèces et en nature (farine, lait en poudre) se sont élevées à 6,575 millions de francs (4 millions en 1971).

iii. *Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF)*

Depuis quelques années, l'aide accordée par le *Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF)* connaît un développement général qui couvre des programmes étendus et importants dans les domaines de la santé, de l'approvisionnement en eau potable, de l'alimentation, de l'éducation et de la formation. La priorité a été attribuée aux pays les plus pauvres, dont la situation a été fortement aggravée par les bouleversements de l'économie mondiale. La Déclaration de l'enfance en détresse, en mai 1974, devait attirer l'attention de l'opinion publique internationale sur la sérieuse détérioration d'un état de fait déjà alarmant depuis plusieurs années. En complément du programme ordinaire, une série de projets spéciaux ont été élaborés pour les pays les plus durement touchés. Constatant la dégradation progressive de la situation des pays les plus pauvres vers le milieu de la deuxième Décennie du développement, mais sachant qu'il est possible de couvrir les besoins essentiels des enfants notamment dans les régions rurales et dans les quartiers miséreux des villes, l'UNICEF a accéléré la création d'un système de services de base, qui se complètent réciproquement, dans les domaines de la santé, de la nutrition, de l'éducation et d'autres formes d'assistance sociale. Le succès de cette «stratégie du médecin aux pieds nus» dépend pour beaucoup de la collaboration et du sens des responsabilités des communautés locales intéressées. Dans les années à venir, l'UNICEF axera son activité sur la réalisation de ce projet.

L'UNICEF est une organisation dynamique et efficace. Ses activités sur le terrain sont adaptées aux besoins et leurs résultats sont remarquables comme le confirment les enquêtes effectuées chaque année par nos ambassades. Même si le pourcentage de l'aide d'urgence continue de diminuer par rapport au volume global de ses activités, l'UNICEF accomplit un excellent travail dans ce domaine aussi. C'est pourquoi nous avons été amenés à recourir toujours plus fréquemment à cette organisation pour nos aides d'urgence.

Depuis la fondation de l'UNICEF, la Suisse est membre de son Conseil d'administration, dont elle a assumé la présidence à trois reprises.

Le programme d'activités de l'UNICEF, qui s'étend à 109 pays, s'est chiffré, en 1975, à 105 millions de dollars provenant de contributions volontaires. Nos prestations ont constamment augmenté au cours de ces dernières années. En 1976, notre contribution annuelle s'est élevée à 5,5 millions de francs (4 millions en 1971), somme à laquelle se sont ajoutés environ 2 millions au titre de suppléments en espèces et en nature pour l'exécution de programmes d'aide particuliers et de projets spéciaux. La collaboration avec le Fonds, très positive jusqu'à présent, sera encore renforcée à l'avenir.

iv. *Bureau du coordinateur des Nations Unies pour l'aide en cas de catastrophe (UNDRO)*

Les secours apportés en cas de catastrophes constituent un élargissement important de l'aide humanitaire des Nations Unies. Après une série de grandes catastrophes naturelles, vers la fin des années soixante, il est apparu avec évidence qu'une aide internationale disparate ne pouvait être efficace. Aussi plusieurs gouvernements sont-ils arrivés à la conclusion qu'il fallait remédier au manque de contacts et de coordination dans ce domaine en créant un organisme faisant partie de l'ONU, afin de garantir que les secours fournis par la communauté internationale soient utilisés le plus utilement et le plus judicieusement possible. Il s'avérait par ailleurs qu'un travail important devait être accompli dans le domaine de la prévention et des dispositions à prendre en prévision de nouvelles catastrophes.

Selon la résolution adoptée à la 26^e Assemblée générale en 1971¹⁾, deux fonctions ont été attribuées au Bureau du coordinateur des Nations Unies pour l'aide en cas de catastrophes (UNDRO), entité distincte au sein du Secrétariat de l'ONU. D'une part, l'UNDRO doit assurer un échange d'informations permettant de mobiliser, d'orienter et de coordonner l'aide aux pays victimes d'une catastrophe. D'autre part, il doit s'efforcer de réduire les effets des catastrophes par des mesures préventives, d'éliminer des menaces possibles par des dispositions préalables et d'encourager les mesures prises dans les régions menacées.

Le Bureau du coordinateur a commencé son activité en mars 1973. Son siège a été fixé à Genève en raison de la situation centrale de cette ville, de sa proximité avec de nombreux pays donateurs et aussi parce qu'elle abrite déjà plusieurs institutions humanitaires. La création de l'UNDRO ne change en rien les multiples attributions des organisations d'aide gouvernementales ou non gouvernementales et ne donne pas lieu non plus à des doubles emplois. En cas de catastrophe, la première tâche de l'UNDRO est de transmettre aux pays qui fournissent une aide opérationnelle les informations recueillies sur place au sujet de l'étendue du désastre, et de les renseigner le plus exactement possible sur les besoins urgents. Ces rapports de situation sont aussi transmis à

¹⁾ Résolution 2816 (XXVI) du 14 décembre 1971

d'éventuels pays donateurs et à des œuvres d'entraide gouvernementales ou non gouvernementales qui, de leur côté, tiennent l'UNDRO au courant de leurs propres actions. Cette information réciproque permet de se rendre compte avec plus de précision de la situation et des besoins dans la région sinistrée.

L'UNDRO élabore actuellement une stratégie internationale de la prévention des catastrophes, conçue comme un programme-cadre de toutes les activités nationales et internationales dans ce domaine.

Pour notre pays, la fonction qu'exerce l'UNDRO en tant que centre d'information et de coordination est celle qui revêt la plus grande importance. Après une première période de mise en place et de développement, cet organisme – qui est intervenu jusqu'à présent lors de 72 catastrophes et a fait bénéficier 16 pays de ses programmes de prévention – est devenu une source d'information importante et indispensable pour les services du Département politique fédéral chargés des missions de secours en cas de catastrophe et de l'aide humanitaire. Complétant les rapports de la Ligue des Sociétés de la Croix-Rouge, ses renseignements permettent de se faire rapidement une idée réaliste des dommages et des secours à apporter d'urgence. Compte tenu des bonnes expériences faites jusqu'à présent, notamment lors des catastrophes survenues en Turquie et au Guatemala, la coopération avec l'UNDRO sera encore resserrée et développée. Par l'entremise du Bureau du coordinateur, nous avons accordé dans plusieurs cas de catastrophes une aide d'un montant total d'environ 280 000 francs. Reconnaissant l'expérience et la compétence de l'UNDRO, la Confédération a en outre mis à sa disposition des contributions volontaires s'élevant à 50 000 francs en 1976 et à 100 000 francs en 1977.

v. *Programme alimentaire mondial (PAM)*

Au cours des ans, le *Programme alimentaire mondial (PAM)* mis sur pied conjointement par l'UNO et la FAO, a constamment étendu et diversifié ses activités commencées en 1963. Celles-ci portent non seulement sur l'encouragement de projets de développement économique et social – une attention particulière étant vouée à la situation des populations les plus défavorisées dans les pays les plus pauvres – mais aussi sur l'aide à apporter en cas de grave pénurie alimentaire et de détresse.

Afin d'assurer une coordination plus efficace de l'aide alimentaire multilatérale, bilatérale et non gouvernementale, et de favoriser une meilleure coopération dans les actions de secours, la Conférence mondiale de l'alimentation de 1974 a recommandé de transformer le Comité intergouvernemental, organe chargé de contrôler l'activité du PAM, en un Comité des politiques et programmes d'aide alimentaire. Simultanément, la proposition a été faite de porter le nombre de ses membres de 24 à 30, en vue d'assurer une meilleure représentation géo-

graphique. Ce nouveau comité, investi d'attributions supplémentaires, a tenu sa première session à Rome, au printemps 1976. La Suisse, élue pour la première fois en 1974 pour trois ans dans le Comité intergouvernemental, a participé à cette session. A partir de 1977, notre pays suit à nouveau les délibérations en qualité d'observateur.

L'efficacité du PAM et sa collaboration avec d'autres organes et institutions spécialisées des Nations Unies ont été améliorées récemment de façon décisive. Son activité jouit d'une confiance accrue, comme l'atteste le montant total des contributions pour la période de 1975/1976, qui avait été fixé à 440 millions de dollars et a été très largement dépassé. Depuis sa fondation et jusqu'à la fin de 1975, le PAM a réalisé plus de 730 projets d'une valeur totale de plus de 2,2 milliards de dollars dans 98 pays, ainsi que 210 opérations de secours, au profit de 82 pays, se chiffrant à 200 millions de dollars. Le PAM, qui constitue sans nul doute un important instrument de développement et de secours dans le système des Nations Unies, mérite l'appui de notre pays.

Les contributions ordinaires de la Suisse aux activités du PAM se sont élevées à 4 millions de francs en 1976 (1,6 million en 1971), dont un tiers en espèces et deux tiers sous forme de produits alimentaires indigènes. De plus, notre pays lui confie diverses livraisons de céréales (ou leur contre-valeur en dollars), auxquelles il est astreint en exécution de la Convention internationale relative à l'aide alimentaire.

vi. Bureau de la FAO pour les opérations de secours spéciales (OSRO)

Lorsque la gravité de la sécheresse au Sahel apparut dans toute son ampleur, l'ONU désigna la FAO comme coordinatrice des mesures de secours à prendre en faveur de cette région. A cet effet fut créé le Bureau des opérations de secours dans le Sahel (OSRO).¹⁾ Les nombreuses interventions auxquelles ce Bureau a directement participé de 1973 à 1975, avec l'étroite collaboration du PAM, se sont chiffrées à quelque 500 millions de dollars.

Une fois l'action au Sahel achevée, il semblait normal que la FAO tienne à conserver un instrument aussi éprouvé et compétent, afin qu'il soit disponible pour l'aide en cas de catastrophe dans le monde entier. Le 1^{er} octobre 1975, sa dénomination fut changée en Bureau de la FAO pour les opérations de secours spéciales (OSRO)²⁾, qui devrait désormais travailler en concertation avec l'UNDRO. L'activité de l'OSRO comprend en particulier les secours et l'assistance à court terme, limités généralement à la remise de produits agricoles et à une aide technique, surtout lors de catastrophes naturelles. En cas

¹⁾ Office for Sahelian Relief Operations

²⁾ FAO Office for Special Relief Operations

de détresse prolongée, l'aide peut comporter également des plans de reconstruction et de développement. Pour exécuter ces plans, qui sont financés par des contributions volontaires, l'OSRO opère en étroit contact avec le PAM et avec le Programme international d'approvisionnement en engrais.

En février 1976, la Suisse a reçu un appel pressant du Directeur général de la FAO qui attirait l'attention sur la situation alimentaire critique qui régnait au Niger et en Mauritanie, où, après une nouvelle sécheresse, les jeunes pousses furent anéanties par les insectes et les rats. Au titre de participation aux secours apportés à ces pays par l'OSRO, la Suisse mit à sa disposition une somme de 645 000 francs, destinée à l'achat de céréales.

e. Santé publique

La 29^e Assemblée mondiale de la santé, tenue en mai 1976, a prié le Directeur général de l'OMS de consacrer à la coopération technique au moins 60 pour cent du budget ordinaire de l'Organisation jusqu'en 1980. Grâce aux vues largement prospectives de sa direction, l'OMS s'était déjà occupée de manière croissante, au cours des années précédentes, des problèmes des pays en développement. Avec le concours d'autres institutions, elle s'efforce notamment de développer les soins de santé primaires, conçus selon une méthode nouvelle, qui englobe aussi la coopération des services de santé gouvernementaux et de la population. A la suite d'une décision prise par l'Assemblée mondiale de la santé, l'OMS et l'UNICEF organiseront conjointement, en 1978, une conférence internationale sur les soins de santé primaires, ceux-ci comprenant aussi les soins consacrés à la mère et à l'enfant, ainsi que la protection de la famille.

L'OMS élabore actuellement un vaste programme de recherches en vue de lutter contre les maladies infectieuses et parasitaires graves qui ravagent surtout les pays tropicaux en développement. Son objectif est de mettre au point des technologies efficaces et peu coûteuses propres à enrayer les maladies tropicales en faisant appel au potentiel de recherche de ces pays et en l'élargissant. Pour la phase de préparation du programme spécial de lutte contre les maladies tropicales, la Suisse a mis une somme de 250 000 francs à la disposition de l'OMS. En 1977, sa contribution s'élèvera à 750 000 francs. Dans le domaine de l'approvisionnement en eau potable également, l'Organisation est arrivée à la conclusion que les problèmes à résoudre relevaient de plusieurs institutions. C'est la raison pour laquelle des représentants de l'OMS, de l'UNICEF, du PNUD, du PNUE, de la Banque mondiale et d'autres organisations se sont réunis en vue d'étudier ces problèmes dans le cadre de tous les projets de développement.

Diverses questions intéressant aussi la Suisse ont été traitées lors des sessions annuelles de l'OMS: l'abus du tabac, les maladies cardio-vasculaires, les pro-

grammes de vaccination, le contrôle et la recherche des causes des infirmités congénitales, la recherche biomédicale, les maladies rhumatismales, les maladies vénériennes, la prévention des accidents de la circulation routière.

L'OMS a créé en outre un système international de surveillance et de déclaration des effets secondaires indésirables ou nocifs des médicaments, qu'elle n'a cessé de perfectionner ces dernières années. Elle a entrepris aussi des travaux ayant pour but la normalisation de substances servant au diagnostic des maladies.

En ce qui concerne les pesticides, une résolution adoptée par l'Assemblée mondiale de la santé en 1975 recommande une classification selon leur degré de toxicité, qui correspond dans une large mesure à celle de notre loi sur les toxiques.

Le succès peut-être le plus spectaculaire qu'ait remporté l'OMS ces dernières années est l'éradication presque complète de la *variole*. L'OMS s'attend à ce que les derniers foyers soient éliminés sous peu. La Suisse a contribué à ce programme en faisant régulièrement don de vaccins. Jusqu'à présent, son aide se chiffre à quelque 1,5 million de francs.¹⁾

Le programme de lutte contre la malaria, en revanche, n'a pas connu d'aussi bons résultats. Cette maladie, fort répandue, a même touché récemment l'Europe et la Suisse (85 cas importés en 1975). Son éradication exigera par conséquent des efforts accrus sur le plan international.

La situation sanitaire dans les territoires occupés par Israël a donné lieu, au sein de l'OMS, aux principaux débats de caractère politique. En 1973, la 26^e Assemblée mondiale de la santé avait demandé qu'un Comité d'experts spécial soit chargé d'examiner la situation sanitaire au Moyen-Orient. Ce comité, composé de trois experts (d'Indonésie, de Roumanie et du Sénégal), s'est rendu en Egypte, en Jordanie, au Liban et en Syrie. Israël refusa tout d'abord de délivrer aux experts un visa leur permettant de visiter les territoires occupés. Au printemps 1976, les experts furent admis à se rendre séparément sur place. Ils rédigèrent ensuite un rapport commun. Lors de la 29^e Assemblée mondiale de la santé, la majeure partie des délégations refusèrent cependant d'examiner ce rapport et condamnèrent Israël comme en 1975, le menaçant d'appliquer l'article 7 de la Constitution de l'OMS qui prévoit la suspension des droits inhérents à la qualité de membre. A la même occasion, le mandat du Comité spécial a été élargi.

Au cours des quatre dernières années, la Suisse faisait partie de la *Commission internationale des stupéfiants*, composée de 30 Etats. Bien qu'elle ait posé à nouveau sa candidature en 1975, elle n'a pas été réélue.

¹⁾ Ce montant correspond à environ 25 millions de doses de vaccin.

La Convention sur le contrôle des substances psychotropes (hallucinogènes tels que le LSD, stimulants, somnifères et tranquillisants), élaborée lors d'une conférence des Nations Unies qui s'est tenue à Vienne en 1971, a été ratifiée jusqu'ici par 38 Etats; il manque deux ratifications pour que cette convention entre en vigueur. Seule la France, parmi les pays industrialisés, l'a ratifiée. Selon la dernière révision de la loi fédérale sur les stupéfiants, deux catégories de substances, les hallucinogènes et les stimulants, sont contrôlées dans notre pays conformément aux dispositions de ladite convention.

En 1972, une conférence convoquée par l'ECOSOC a élaboré et adopté un protocole modifiant la Convention unique des Nations Unies sur les stupéfiants de 1961. Cet instrument attribue notamment des compétences accrues à l'Organe international de contrôle des stupéfiants, afin qu'il soit mieux en mesure de surveiller la culture et la fabrication de ces produits. Le protocole, ratifié par 40 Etats, est entré en vigueur en 1975. Les dispositions du protocole jouant un rôle pour notre pays ont été prises en considération lors de la dernière révision de notre loi sur les stupéfiants, de sorte que plus rien ne s'oppose à une ratification par la Suisse.

Jusqu'à présent, 57 pays ont versé un peu plus de 20 millions de dollars au Fonds pour la lutte contre l'abus des drogues. Cette somme a permis d'exécuter 80 projets dans le monde entier, les plus importants ayant été réalisés en Extrême-Orient. La situation financière de la Confédération l'a empêchée, jusqu'ici, de participer au financement de ce Fonds.

f. Instituts de formation et de recherche des Nations Unies

Par arrêté fédéral du 18 décembre 1969, un crédit de programme destiné à soutenir divers instituts de formation et de recherche des Nations Unies dans les domaines économique et social a été ouvert pour la période 1970-1974.¹⁾ Un nouvel arrêté fédéral du 5 décembre 1974 autorise la Suisse à verser à ces instituts, de 1975 à 1979, des contributions s'élevant à 1,3 million de francs au total.

Nos versements sont allés à l'Institut des Nations Unies pour la formation et la recherche (UNITAR), à l'Institut de recherche pour le développement social (UNRISD) et à l'Institut de recherche pour la défense sociale (UNSDRI). Les trois jouent un rôle important dans l'élaboration de nouvelles conceptions de la coopération au développement et dans la formation des cadres de l'ONU et de ses institutions spécialisées. En 1972, 1974 et 1976, nous avons en outre participé, par des contributions volontaires, au Programme d'enseignement et de formation des Nations Unies pour l'Afrique australe.

¹⁾ Notre rapport de 1971, FF 1972 I 32 s.

L'UNITAR est un organisme autonome au sein des Nations Unies, créé par le Secrétaire général. Son mandat consiste essentiellement à soutenir les Nations Unies dans la poursuite de leurs activités les plus importantes par des programmes de formation et des études sur les attributions et les tâches de l'Organisation. En octobre 1976, la direction du Bureau européen de l'UNITAR, qui se trouve à Genève, a été confiée à un Suisse.

L'UNRISD étudie principalement la mise en application des objectifs sociaux dans le cadre de la politique de développement, les procédés techniques visant à une intégration de la planification économique et sociale, et les stratégies du développement destinées à concilier les objectifs de la croissance économique avec ceux de la distribution, de la participation et du bien-être. A cet effet, il établit surtout des études comparatives sur les expériences d'un certain nombre de pays.

L'UNSDRI s'efforce de maintenir des liens étroits avec les instituts nationaux de recherche en matière de défense sociale. Cet institut dispose d'une part appréciable du Fonds spécial des Nations Unies pour la défense sociale, qui finance l'activité de l'ONU dans le domaine de la prévention des crimes et du traitement des criminels.

En 1967, l'Assemblée générale a réuni en un seul programme intégré d'éducation et de formation des Nations Unies pour l'Afrique australe¹⁾, les trois programmes scolaires établis pour la Namibie, les territoires administrés par le Portugal et l'Afrique du Sud, en y englobant aussi la Rhodésie du Sud. Ce programme unique, financé par des contributions volontaires, est mis en œuvre avec l'aide du PNUD. Sa tâche principale est d'octroyer des bourses pour des études dans des écoles et universités africaines.

g. Questions démographiques

Adoptant la devise «One world for all» – notre monde, un tout indivisible – les Nations Unies ont déclaré que le problème démographique est une préoccupation universelle; aussi l'année 1974 a-t-elle été désignée comme Année mondiale de la population. La recherche d'un équilibre entre la croissance rapide de la population mondiale et l'ensemble des conditions déterminant le milieu humain et la qualité de la vie est un des problèmes les plus urgents qui se posent aux générations de la seconde moitié du XX^e siècle, qui sont toutes touchées par ses répercussions politiques, économiques et sociales.

¹⁾ Résolution 2349 (XXII) du 19 décembre 1967

L'événement marquant de l'Année mondiale de la population, dont le but était de renseigner l'opinion publique internationale sur ces questions et de le sensibiliser, a été la Conférence de Bucarest, tenue du 19 au 30 août 1974 et à laquelle ont participé 140 Etats, dont la Suisse. Après des discussions approfondies qui ont mis en évidence des opinions fort divergentes quant à l'appréciation politique du problème démographique, la conférence a adopté, par consensus, un Plan d'action mondial qui devrait permettre de coordonner les efforts entrepris en vue de réaliser un développement équilibré. Cette conférence n'était pas l'aboutissement de multiples initiatives, mais bien le point de départ d'entreprises communes visant à améliorer la qualité de la vie dans le strict respect des libertés individuelles.

L'avenir dira dans quelle mesure la conférence a été l'instigatrice d'une remise en question des positions de chacun et d'un comportement approprié face à ce problème crucial et complexe de notre temps.

Sur le plan multilatéral, la Suisse participe à des projets concernant la planification des naissances en versant régulièrement des contributions volontaires au Fonds des Nations Unies pour les activités en matière de population (UNFPA). Avec le plein accord et le concours des pays bénéficiaires, le Fonds réalise lui-même des projets dans le domaine du recensement et du planning familial ou confie leur exécution à des institutions spécialisées.

h. Année internationale de la femme

En déclarant 1975 Année internationale de la femme, les Nations Unies ont franchi une nouvelle étape dans les efforts qu'elles avaient intensifiés depuis peu en vue de sensibiliser l'opinion publique internationale aux problèmes actuels et à leur interdépendance. Les deux conférences mondiales réunies en 1974 ont montré qu'il n'est pas possible de résoudre des problèmes aussi vitaux que l'explosion démographique et la crise alimentaire tant que la «moitié silencieuse» de l'humanité n'est pas véritablement motivée et mobilisée. L'Année internationale de la femme, qui devait déclencher un processus tendant à réaliser une large égalité entre les droits des femmes et ceux des hommes, procédait par conséquent d'un souci de bien-être et de progrès pour l'ensemble de la société.

Le point culminant des efforts entrepris en vue de mettre la question de la discrimination de la femme à l'ordre du jour a été la Conférence mondiale, convoquée par l'ONU à Mexico-City, du 19 juin au 2 juillet 1975. La Suisse a participé aux délibérations avec 132 autres Etats. En conformité avec le thème

de l'Année, «Egalité, développement et paix», la conférence devait élaborer un programme d'action international portant sur les mesures à prendre à court et à long terme pour réaliser l'égalité de traitement, en droit et en fait, entre les hommes et les femmes, l'intégration de celles-ci dans tous les efforts entrepris en matière de développement et leur participation la plus large possible à l'intensification des activités visant à promouvoir la paix dans le monde.

Cette conférence a pris un tour très politisé, mais elle a aussi permis, sur de nombreux points, d'accomplir un travail appréciable et réaliste, qui a suscité de nombreuses propositions tendant à améliorer la condition féminine. Enfin, le fait qu'une assemblée réunissant presque tous les Etats du monde a réclamé avec force que soient abolies toutes les formes de discrimination fondées sur le sexe n'est pas sans importance. L'approbation presque toujours unanime de résolutions portant sur des questions féminines déterminées, de même que l'adoption d'un Plan d'action mondial qui, pour la première fois, donne aux Etats des directives générales sur les tâches qu'il y aura lieu d'entreprendre ces prochaines années en vue d'améliorer la situation des femmes et de leur assurer une égalité de droits, constituent à notre sens un résultat remarquable.

Les mesures que prendront les Etats durant la Décennie de la femme (1976–1985) pour donner suite aux recommandations de la conférence montreront si celle-ci, qui a examiné pour la première fois au niveau gouvernemental la position et le rôle de la femme dans la société, aura été un succès ou non.

En relation avec l'Année internationale de la femme, nous avons décidé, le 28 janvier 1976, de constituer une Commission fédérale pour les questions féminines. Cette commission extra-parlementaire permanente est un organe consultatif du Conseil fédéral et des départements fédéraux. Du point de vue administratif, elle relève du Département fédéral de l'intérieur. Ses tâches sont les suivantes:

- donner des avis sur les projets d'actes législatifs fédéraux qui ont un rapport avec la situation de la femme;
- exécuter des travaux spécifiques demandés par le Conseil fédéral ou des départements fédéraux;
- soumettre au Conseil fédéral ou aux départements des recommandations ou des propositions pour la mise en œuvre de mesures intéressant la situation de la femme en Suisse;
- suivre l'évolution de la situation de la femme en Suisse et l'application des mesures prises; faire périodiquement rapport à ce sujet au Département fédéral de l'intérieur.

5. Autres questions traitées par les institutions spécialisées

a. Questions culturelles et scientifiques

i. *Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO)*

L'UNESCO est une institution indispensable pour l'étude, à l'échelle mondiale, des questions concernant l'éducation, la science et la culture. Elle n'est pas seulement un forum permettant la confrontation des avis fort différents qu'émettent les diverses régions du monde sur les questions d'ordre socio-culturel. L'UNESCO s'efforce aussi de régler, sur le plan international, de nombreux problèmes culturels et scientifiques dont la solution n'aurait pas de sens ou serait même impossible dans un cadre purement national ou régional. Faisant œuvre de pionnier dans bien des domaines, elle soumet les résultats de ses recherches aux Etats membres. Les pays en développement sont les principaux bénéficiaires de ses travaux. Bien souvent, elle est pour eux à la fois un lieu de contact d'importance vitale et une source d'inspiration. Son administration centrale et ses nombreux bureaux régionaux les soutiennent dans l'élaboration et l'exécution de nombreux projets de développement. L'UNESCO réalise aussi des programmes financés par le PNUD, par la Banque mondiale ou d'autres organisations.

Le rôle primordial de l'UNESCO, en tant que promotrice d'idées neuves et lieu de contact, est apparu avec évidence lors de quelques-unes de ses grandes conférences au cours desquelles elle a montré et adopté des voies nouvelles dans plusieurs domaines. Parmi les rencontres ayant aussi revêtu de l'importance pour notre pays, citons la Conférence intergouvernementale sur les politiques culturelles en Europe (Helsinki) et la troisième Conférence mondiale sur l'éducation des adultes (Tokyo), toutes deux en 1972, la Conférence sur l'enseignement supérieur en Europe (Bucarest), en 1973, ainsi que les conférences du Bureau international d'éducation (BIE), rattaché à l'UNESCO et dont le siège est à Genève, qui se déroulent tous les deux ans et sont consacrées à des sujets touchant à la politique de l'éducation.

L'activité normative de l'organisation, importante dès le début, s'est encore accrue ces dernières années: quatre conventions et une longue série de recommandations ont été élaborées et adoptées durant la période couverte par le présent rapport. Citons, parmi les conventions, celles qui portent sur la protection du patrimoine mondial culturel et naturel et sur la conservation des zones humides, de 1971 et 1972, qui ont été ratifiées par la Suisse entre-temps, ainsi que la Convention concernant la distribution de signaux porteurs de programmes transmis par satellites, de 1974. Les recommandations les plus importantes concernent l'éducation pour la paix, l'enseignement technique et professionnel (1974), la protection de groupes de bâtiments historiques,

l'échange international de biens culturels, l'encouragement de l'éducation des adultes, la protection des traducteurs, les statistiques de la radio et de la télévision (1976).

Les programmes scientifiques de l'UNESCO ont un intérêt particulier pour notre pays. Mentionnons en premier lieu le programme interdisciplinaire «L'homme et la biosphère» (MAB), dont le but est d'encourager les efforts entrepris dans le monde entier en vue de sauvegarder le milieu naturel. Le Comité suisse du MAB, dont la création a été suggérée par l'UNESCO, étudie de manière approfondie l'un des projets de cette organisation, à savoir l'influence des activités humaines sur les systèmes écologiques des montagnes. Le Programme hydrologique international a pris la relève, en 1975, de la «Décennie hydrologique internationale». La collaboration de la Suisse à ce programme, comme aux autres programmes élaborés par l'UNESCO dans les domaines de la corrélation géologique et de l'océanographie, est assurée par des comités spéciaux ou par les commissions compétentes de la Société helvétique des sciences naturelles.

Depuis le sauvetage d'Abou-Simbel (Egypte) et d'Angkor (Cambodge), les actions de l'UNESCO en faveur de monuments menacés ont été bien accueillies par la communauté internationale. La Suisse a également versé des contributions substantielles pour deux projets entrepris au cours de la période examinée, à savoir le sauvetage des temples de Philae (Egypte) et la restauration du temple de Boroboudour (Indonésie).

Une organisation telle que l'UNESCO, dont le large champ d'action à caractère social recouvre des valeurs, des priorités et des méthodes pouvant fluctuer, court fatalement le risque de se disperser dans une quantité d'activités hétérogènes. Les efforts accomplis par l'UNESCO en vue de limiter ses projets et de se concentrer sur l'essentiel sont d'autant plus méritoires. Après de longs travaux préliminaires, elle est parvenue à présenter, pour les années 1977 à 1982, un programme à moyen terme dans lequel les grands problèmes mondiaux relevant de sa compétence ont été concentrés en dix objectifs principaux auxquels sont rattachés tous les projets spécifiques.

La Commission nationale suisse pour l'UNESCO, qui a derrière elle 28 ans d'activité, sert d'organe d'information et de liaison entre notre pays et l'UNESCO. Son bulletin «UNESCO Presse», destiné aux mass media, et sa revue illustrée le «Courrier de l'UNESCO», ont pour but de faire connaître l'activité de l'organisation au public suisse. Elle consacre des séminaires et des conférences à des idées actuelles de portée internationale qu'elle présente ainsi à de larges milieux de notre pays. Il convient de mentionner tout spécialement les «Ecoles associées», qui vouent une attention particulière à des thèmes internationaux tels que la coopération au développement. Ces écoles ont participé plusieurs fois au «Forum des jeunes», qui est une assemblée générale des Nations Unies simulée par des classes de toute la Suisse, organisé par l'Ecole internationale de Genève.

Dans notre pays, ces nombreuses activités de l'organisation et sa contribution à la solution de grands problèmes mondiaux ont toutefois moins retenu l'attention du public que les décisions, déclarations et recommandations de la conférence générale ou des conférences d'experts dont le contenu a un caractère nettement politique. De nombreux milieux estiment d'ailleurs que l'UNESCO s'est écartée de la voie qui devrait être la sienne. La décision de ne pas accepter Israël dans le groupe régional européen, prise par la conférence générale en 1974, de même que l'approbation, en 1975, par un groupe d'experts, d'un projet de déclaration d'inspiration franchement dirigiste sur les mass media, ont donné lieu chez nous à de violentes critiques. S'il est incontestable que certaines décisions ont été motivées par des considérations politiques partiales et sont regrettables, il faut reconnaître aussi que la «politisation» est souvent reprochée à l'UNESCO de manière peu nuancée. Une organisation intergouvernementale qui doit traiter de questions touchant la société humaine a, par la force des choses, un caractère politique; de même, les discussions sur les méthodes et les objectifs de l'éducation et des sciences humaines, sur la signification et les buts de la culture et de la communication ne peuvent pas se dérouler en marge des oppositions philosophiques et politiques existant dans le monde. Il ne faut donc pas s'étonner que des sujets tels que la promotion de la paix, la discrimination en matière d'éducation, le problème de l'accès à la culture de toutes les couches de la population, les tâches des mass media, etc., qui sont tous, à n'en pas douter, du ressort de l'UNESCO, soulèvent de vives controverses. A l'UNESCO, plus encore que dans d'autres institutions spécialisées, il apparaît clairement que la distinction entre ONU technique et ONU politique ne peut plus être maintenue. Par ailleurs, de nombreux problèmes de politique mondiale, tels que le nouvel ordre économique international, le conflit du Moyen-Orient ou les droits de l'homme, sont depuis longtemps à l'ordre du jour de l'UNESCO, celle-ci ayant à les examiner sous l'angle de l'éducation, de la science, de la philosophie ou de la sociologie.

Il faut en outre relever que lors de la 19^e Conférence générale à Nairobi en 1976, il a non seulement été possible d'éviter un nouvel affrontement, mais qu'un esprit de modération et de conciliation a prévalu, en particulier parmi les Etats africains. L'opinion selon laquelle les oppositions à l'échelon mondial ne peuvent être surmontées par la confrontation mais par de patientes et longues négociations a finalement dominé. C'est dans cet esprit qu'un nouveau projet de déclaration sur les mass media doit être élaboré en vue de la prochaine conférence générale. L'UNESCO est aussi revenue sur sa décision de 1974 en approuvant l'admission d'Israël dans le groupe régional européen.

L'*Université des Nations Unies* a été créée en novembre 1972 par une décision de l'Assemblée générale de l'ONU. L'activité de son centre administratif a débuté deux ans plus tard, à Tokyo. L'Université n'organise pas de cours proprement dits, mais se voue à des recherches dans des instituts décentralisés, notamment dans les domaines de l'alimentation mondiale, de l'approvisionnement en matières premières et du droit des gens.

ii. Union internationale des télécommunications (UIT)

La conférence la plus importante de l'UIT, la Conférence de Plénipotentiaires, s'est réunie à Malaga-Torremolinos (Espagne) en 1973. Elle a révisé la Convention de Montreux (1965) et désigné les pays membres du Conseil d'administration, chargés de la gestion de l'UIT jusqu'à la prochaine Conférence de Plénipotentiaires. La Suisse a été réélue comme membre du Conseil d'administration, où elle assume la présidence de la Commission des finances.

En 1971, l'UIT a organisé à Genève la première exposition mondiale des télécommunications. Le succès de cette entreprise a incité la Conférence de Plénipotentiaires à encourager l'UIT à persévérer dans cette voie. C'est ainsi qu'une deuxième exposition, TELECOM s'est tenue à Genève en 1975. Simultanément, l'UIT a organisé au Palais des expositions un symposium technique, auquel ont participé des savants et chercheurs du monde entier, qui présentèrent des exposés sur les dernières nouveautés dans le domaine de la technique des télécommunications. La prochaine exposition TELECOM est prévue pour 1979.

iii. Organisation météorologique mondiale (OMM)

Le Congrès météorologique mondial, organe principal de l'institution, se réunit tous les quatre ans à Genève pour établir le programme d'activités et le budget jusqu'à la prochaine session.

Depuis le 6^e congrès, qui s'est déroulé en avril 1971, l'OMM a concentré son activité sur la création et la mise en œuvre de la Veille météorologique mondiale, système d'observation, de mesure et d'information couvrant le monde entier. Des recherches sur le comportement de cyclones tropicaux, ainsi que, dans le cadre du Programme mondial de recherche sur l'atmosphère (GARP), l'expérience dans la région Afrique-Atlantique (GATE)¹⁾ ont eu lieu durant la même période.

L'OMM participe depuis 1974 au Programme international des Nations Unies pour la protection de l'environnement. Le domaine de l'hydrologie opérationnelle ayant été attribué au champ d'activités de l'OMM, les offices d'économie hydraulique ont de plus en plus pris part aux séances. Ils se sont aussi occupés de la contribution de la météorologie à la lutte contre la faim et des problèmes soulevés par l'approvisionnement en énergie.

22 Etats européens membres de l'OMM, dont la Suisse, ont signé en novembre 1974 l'Accord de financement collectif des stations océaniques de l'Atlantique Nord. Notre pays a ratifié cet instrument le 10 mars 1976.

¹⁾ GARP Atlantic Tropical Experiment de 1974

Le 7^e Congrès s'est tenu à Genève du 28 avril au 23 juin 1975. Il a établi le programme pour l'exercice financier 1976-1979. Ce programme prévoit la poursuite des activités de la Veille météorologique mondiale et du GARP, dont la principale expérience aura lieu en 1978/1979. A la suite des conférences de Stockholm et de Rome, l'OMM aura aussi pour tâche, à l'avenir, de traiter des questions relatives à la pollution du milieu naturel et à l'alimentation. Avec la collaboration de la FAO, elle étudiera, dans le cadre de la météorologie agricole, des questions ayant trait à la production des denrées alimentaires.

L'OMM prend également part à d'autres recherches sur les cyclones tropicaux et les moussons (expérience MONEX), les changements de temps provoqués artificiellement, la prospection des réserves d'eau, ainsi qu'au programme «L'homme et la biosphère» (MAB), réalisé sous l'égide de l'UNESCO. En outre, l'OMM mettra en œuvre des programmes d'assistance volontaire (PAV) et d'autres encore avec le concours du PNUD.

En plus de sa contribution annuelle ordinaire, la Suisse verse régulièrement des sommes au Fonds spécial des programmes d'assistance volontaire et au Centre de rayonnement mondial, à Davos.

Le 1^{er} novembre 1975, le Directeur de l'Institut suisse de météorologie a pris ses fonctions de suppléant du Secrétaire général de l'OMM.

b. Questions agricoles

L'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) a tenu ses conférences ordinaires régulièrement tous les deux ans. A la suite de plusieurs initiatives et recommandations, émanant notamment de la 17^e Conférence de la FAO, en 1973, la Conférence mondiale de l'alimentation, organisée par les Nations Unies, s'est réunie à Rome en 1974.

i. Conférence mondiale de l'alimentation

La Conférence mondiale de l'alimentation a été l'événement marquant dans l'un des domaines les plus importants de la coopération internationale. Pour la première fois, de nombreux pays en développement ont déclaré qu'ils étaient eux-mêmes responsables de leur approvisionnement en denrées alimentaires et que leurs gouvernements devaient accorder la priorité à l'amélioration de l'agriculture. La conférence a entériné une résolution, soumise à la 17^e Conférence de la FAO par le Directeur général, concernant la Convention sur la sécurité alimentaire mondiale. Cette convention prévoit essentiellement la mise au point d'un réseau coordonné de réserves de sécurité nationales et d'un système d'information et d'alarme international dans les domaines de l'agricul-

ture et de l'alimentation. La conférence fixa l'objectif minimum de l'aide alimentaire annuelle à 10 millions de tonnes de céréales, mais elle rejeta la proposition des pays en développement demandant la constitution de réserves internationales de céréales et de provisions pour les cas d'urgence.

La conférence a pris en outre une série de décisions sur le plan institutionnel. C'est ainsi qu'elle a approuvé la création d'un Fonds international de développement agricole (FIDA), de même que d'un Conseil mondial de l'alimentation (CMA), chargé de surveiller et de coordonner l'activité des Nations Unies en matière d'alimentation. Enfin, la conférence a décidé de renforcer le Comité intergouvernemental PAM/FAO et proposé la création d'un Comité pour la sécurité alimentaire mondiale dans le cadre de la FAO et d'un Groupe consultatif de production alimentaire et investissements (GCPAI), tous deux rattachés à la fois à la FAO, au PNUD et à la Banque mondiale.

ii. *Conférences ordinaires de la FAO*

Aux cinq tâches prioritaires de la FAO, fixées en 1969¹⁾, a été ajoutée en 1971, lors de la 16^e conférence, celle de la planification du développement agricole. Dans le même temps, le Directeur a été prié de mieux concentrer les moyens financiers sur ces domaines. A cet égard, le Chef du Département de l'économie publique a souligné qu'il était nécessaire et urgent d'organiser les marchés agricoles pour parvenir à stabiliser les prix des produits agricoles de base et à améliorer les termes de l'échange de ces produits.

La 17^e conférence de 1973 s'est déroulée au moment où la sécheresse et la famine sévissaient au Sahel. L'ONU avait chargé la FAO d'assurer la coordination de toutes les mesures d'aide destinées à cette région.²⁾

La 18^e conférence, tenue en 1975, a examiné surtout dans quelle mesure les décisions de la Conférence mondiale de l'alimentation avaient été suivies d'effets concrets. La constitution du FIDA était en cours. Le CMA avait été nommé et la Convention sur la sécurité alimentaire mondiale avait été signée par 60 Etats, dont la Suisse, qui couvraient ensemble 95 pour cent des exportations et 50 pour cent des importations de céréales. Jusqu'à présent, la Chine et l'Union soviétique n'ont pas manifesté l'intention de signer cette convention. L'aide alimentaire a porté sur environ 9,6 millions de tonnes de céréales, atteignant ainsi à peu de chose près l'objectif visé de 10 millions de tonnes.

¹⁾ Les cinq priorités étaient initialement la culture intensive des espèces à haut rendement (avant tout des céréales), l'amélioration de l'approvisionnement en protéines, l'élimination des pertes de denrées alimentaires, la formation de la main-d'œuvre agricole et la contribution de l'agriculture aux recettes en devises. Voir notre rapport de 1971, FF 1972 I 37.

²⁾ Au sujet du Bureau de la FAO pour les opérations de secours spéciales (OSRO), voir nos considérations au chap. III, let. d (vi)

Au cours de la même session, le projet de programme pour 1976 et 1977 a été examiné à fond et a fait parfois l'objet de vives critiques. Le budget, de 167 millions de dollars, s'est accru de quelque 25 pour cent en termes réels. Il a été accepté, mais le Directeur doit encore le modifier à la lumière des délibérations de la conférence et présenter de nouvelles propositions au Conseil.

La Suisse a été membre du Conseil de la FAO de 1971 à 1974.

c. Questions de transports et de communications

i. *Organisation de l'aviation civile internationale (OACI)*

Alors qu'au cours de la période faisant l'objet du précédent rapport, les travaux de l'organisation avaient été consacrés surtout à la lutte contre la piraterie aérienne, ces dernières années l'intérêt s'est porté plutôt sur les mesures à prendre pour lutter contre le bruit et sur le développement des dispositions relatives à la responsabilité civile. Ces domaines ont pour point commun de requérir tous deux une réglementation internationale.

Avec la participation de notre pays et en s'inspirant pour une part de la réglementation suisse, l'organisation a élaboré des normes et des recommandations sur le bruit produit par certaines catégories d'aéronefs; elles complètent celles qui concernent la navigabilité aérienne. Ces travaux sont poursuivis dans l'intention d'établir des règles plus sévères.

Les principes relatifs à la responsabilité des compagnies à l'égard des passagers et des expéditeurs de fret sont inscrits dans la Convention de Varsovie de 1929. Au cours des ans, divers protocoles ont complété cet instrument. La Commission juridique de l'organisation est en train d'adapter et de revoir les principes en vigueur. Le but visé est d'englober le plus grand nombre d'Etats dans un système de responsabilité aussi uniforme que possible. On ne peut prévoir la date à laquelle ces travaux seront achevés ni déterminer s'ils seront concluants.

Lors de sa dernière assemblée générale, qui s'est tenue à Montréal en automne 1974, l'OACI a notamment décidé de soutenir le Programme d'action pour la protection de l'environnement. Elle est arrivée à la conclusion qu'il y a lieu de favoriser encore la collaboration internationale en matière de prévention des accidents aériens et d'enquêtes en cas d'accidents. L'OACI a poursuivi son travail sur le plan juridique, en particulier la révision et la préparation de conventions, et elle a pris une série de décisions d'ordre technique. Dans le domaine économique, elle s'est occupée principalement des questions touchant au trafic de ligne et au trafic hors ligne.

ii. *Organisation intergouvernementale consultative de la navigation maritime (OMCI)*

L'OMCI est restée une organisation internationale qui s'occupe essentiellement des problèmes techniques soulevés par la navigation maritime, les questions économiques en rapport avec la mer étant aujourd'hui du ressort de la CNUCED. Le Code de conduite des conférences maritimes (visant à une répartition du fret), adopté en 1974 par la CNUCED, fait partie des efforts entrepris en vue d'établir un nouvel ordre économique international. La Convention de l'OMCI de 1948 comporte également un objectif économique puisqu'elle tend à abolir les mesures discriminatoires et les restrictions inutiles. Mais, dès le début de son activité en 1958, l'organisation s'est concentrée sur les questions relatives à la sécurité et à l'efficacité de la marine marchande. Parmi les 95 Etats membres qu'elle compte aujourd'hui figurent pratiquement tous les pays intéressés à la navigation maritime.

Il apparaît, par ailleurs, que l'OMCI assume de plus en plus des tâches opérationnelles en matière de coopération technique et de lutte contre la pollution des mers. Ses activités dans le domaine de la coopération technique, pour lesquelles un Comité spécial a été institué en 1972, ont abouti à des résultats positifs. A l'avenir également, l'OMCI se chargera uniquement de l'exécution technique de projets financés par d'autres programmes des Nations Unies. Le Comité de la protection du milieu marin prépare depuis 1973 cette activité de l'OMCI, qui deviendra sans doute la plus importante de ses nouvelles fonctions.

Notre pays participe régulièrement aux principaux travaux de l'OMCI. Il a notamment ratifié, en 1975, la Convention sur le règlement international pour prévenir les abordages en mer et le Protocole portant modification de la Convention internationale de Bruxelles de 1924 pour l'unification de certaines règles en matière de connaissements. Sous la présidence de la Suisse, une conférence diplomatique a adopté, en 1974, la Convention relative au transport par mer de passagers et de leurs bagages, qui prévoit une responsabilité minimum obligatoire de l'armateur en cas d'accidents dont les passagers seraient victimes.

iii. *Union postale universelle (UPU)*

Conformément à la décision prise par le Congrès, organe suprême de l'Union, à Tokyo en 1969, il appartenait à la Suisse d'organiser le Congrès du centenaire de l'Union postale universelle en 1974. Celui-ci, qui était le XVII^e de l'Union, s'est tenu à Lausanne du 22 mai au 4 juillet 1974. Sur les 151 pays membres que comptait l'UPU à l'ouverture du Congrès, 141 se firent représenter. Dix nouveaux membres avaient été admis depuis le Congrès précédent. En tant que pays hôte, la Suisse a été appelée à assumer la présidence du Congrès.

Comme lors des deux Congrès précédents, les premiers jours furent consacrés à l'examen de problèmes de caractère politique. Les débats se sont cette fois-ci déroulés dans un esprit de bonne volonté et de compréhension mutuelle. Le changement de régime survenu peu avant au Portugal joua à cet égard un rôle important. D'autre part, le Congrès a prononcé à nouveau l'expulsion de l'Afrique du Sud du XVII^e Congrès, ainsi que des autres Congrès de l'UPU. Ce pays demeure toutefois membre de l'Union et continue à payer sa cotisation.

Donnant suite à une suggestion du Gouvernement suisse, en sa qualité d'autorité de surveillance du Bureau international, le Congrès a adopté le principe de transférer de l'autorité de surveillance au Conseil exécutif, la compétence d'approuver le budget de l'UPU. Il a tenu aussi à exprimer officiellement au Gouvernement de la Confédération suisse sa reconnaissance pour l'aide généreuse qu'il apporte à l'Union en faisant les avances nécessaires et en assumant le contrôle des comptes du Bureau international.

Jusqu'à présent, le Directeur général du Bureau international était élu par le Conseil exécutif sur proposition du Gouvernement suisse. Le Vice-directeur général était nommé par le Directeur général, la nomination devant être approuvée par le Conseil exécutif. Le Congrès a décidé d'élire dorénavant lui-même les deux plus hauts fonctionnaires du Bureau international.

Le nombre des membres du Conseil exécutif, qui est l'organe permanent chargé d'assurer la continuité des travaux de l'UPU entre les Congrès, a été porté de 31 à 40. Un siège est désormais réservé au pays hôte du Congrès qui assume, en outre, la présidence du Conseil exécutif. C'est donc la Suisse qui exerce maintenant cette présidence jusqu'au prochain congrès en 1979.

La Suisse est également membre du Conseil consultatif des études postales (CCEP), organe permanent chargé d'effectuer des études et d'émettre des avis sur des questions techniques, économiques, d'exploitation et de coopération technique. Le nombre des membres de cet organe est passé de 30 à 35.

d. Questions de la propriété intellectuelle

Devenue en 1974 la quatorzième institution spécialisée des Nations Unies, l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle (OMPI) tire son origine de la Convention de Paris pour la protection de la propriété industrielle, adoptée en 1883, et de la Convention de Berne pour la protection des œuvres littéraires et artistiques, qui date de 1886. Les secrétariats des Unions internationales constituées par les deux conventions fusionnèrent en 1893 et prirent la dénomination de «Bureaux internationaux réunis pour la protection de la propriété intellectuelle» (BIRPI). Ceux-ci étaient placés sous la surveillance administrative et financière du Gouvernement suisse.

L'apparition, dès la fin de la Seconde Guerre mondiale, de nouveaux types d'organisations intergouvernementales, l'aspiration des pays membres des Unions à jouer un rôle actif dans les destinées de celles-ci et le souci des BIRPI d'affermir leur position face aux nouvelles institutions incitèrent les Unions de la propriété intellectuelle à moderniser leurs structures. La réforme s'est achevée par l'adoption, lors de la Conférence diplomatique de Stockholm en 1967, de la Convention instituant l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle (OMPI). Le secrétariat de l'OMPI et des Unions, elles-mêmes dotées d'organes autonomes, est assumé par le Bureau international de la propriété intellectuelle dont la surveillance a été transférée aux organes faitiers de l'OMPI et des Unions. En tant que pays hôte de la nouvelle organisation, la Suisse est d'office membre des Comités exécutifs des Unions et du Comité de coordination de l'OMPI. Ratifiée par la Suisse le 26 janvier 1970, la Convention de l'OMPI est entrée en vigueur le 26 avril de la même année. L'OMPI est devenue une institution spécialisée des Nations Unies le 17 décembre 1974.

Le secteur de la propriété intellectuelle, en particulier celui des brevets d'invention dont la protection repose sur une position de monopole de leurs détenteurs, n'échappe plus à la confrontation qui affecte les relations entre pays industrialisés et pays en développement. En raison du rôle que joue le système des brevets dans le transfert des techniques, les activités de l'OMPI et celles d'organisations telles que la CNUCED, l'ONUDI et le PNUD, s'interpénètrent dans une mesure grandissante. Le Bureau international s'efforce, par ses initiatives, de conserver l'ensemble de ses attributions en matière de propriété industrielle. Considérée comme un instrument important de l'essor économique des pays en développement, la législation internationale sur les brevets est à la veille de transformations qui auront pour cadre la révision, déjà engagée, de la Convention de Paris. Dans l'esprit des pays en développement membres de l'OMPI, la révision devra contribuer à l'établissement d'un nouvel ordre économique international.

Les travaux de l'OMPI ont le mérite de démontrer qu'une protection convenable de la propriété industrielle est l'une des conditions nécessaires de l'industrialisation des pays en développement. L'OMPI organise des séminaires dans toutes les régions du globe; elle forme les cadres des offices des pays en développement avec la collaboration d'administrations nationales, dont le Bureau fédéral de la propriété intellectuelle; elle élabore des lois types adaptées aux besoins de ces pays. Elle s'emploie activement à promouvoir une divulgation rapide et universelle des informations scientifiques et techniques; le Traité de coopération en matière de brevets, adopté sous l'égide de l'OMPI en 1970, y contribue efficacement.

Dans le domaine de la protection des droits d'auteur et des droits apparentés, une étroite collaboration s'est établie entre l'OMPI et l'UNESCO, notamment en 1971, lors de la révision de la Convention de Berne, gérée par l'OMPI, et de la

Convention universelle sur le droit d'auteur, qui est de la compétence de l'UNESCO. Au nombre des objets actuellement traités en commun, on peut citer les problèmes délicats suscités par les appareils modernes de photocopier, le développement rapide des moyens audio-visuels, l'utilisation par ordinateur des œuvres protégées, la télévision par câble et par satellites. Dans ces domaines également, l'OMPI fait preuve de dynamisme.

Membre de la presque totalité des conventions et arrangements particuliers rattachés à l'OMPI, la Suisse est représentée dans la plupart des organes de chacun de ces instruments, de même qu'elle prend part aux travaux de la plus grande partie des comités d'experts institués par l'OMPI pour la révision et la préparation d'accords internationaux.

e. Questions de l'énergie atomique et de la non-prolifération des armes nucléaires

Le 1^{er} juin 1973, par suite de l'entrée en vigueur du nouvel article VI du statut de l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA), le nombre des membres du Conseil des gouverneurs a passé de 25 à 34. Cette modification a permis à la Suisse de siéger dans ce conseil de 1973 à 1975. Par ailleurs, l'Agence a poursuivi ses principales activités dans les secteurs de la promotion et du développement de l'énergie nucléaire, de l'assistance technique et du contrôle des garanties.

A la fin de 1976, cent Etats avaient déjà ratifié le Traité de non-prolifération des armes nucléaires (TNP), ouvert à la signature le 1^{er} juillet 1968. Par arrêté fédéral du 14 décembre 1976, vous nous avez autorisés à le ratifier à notre tour. Le contrôle de l'utilisation pacifique de l'énergie nucléaire, auquel notre pays sera soumis à l'avenir s'en trouvera facilité; le système de contrôle prévu par le TNP favorise en effet les Etats qui, par leur ratification, ont donné les garanties stipulées par le traité.

D'autres problèmes sont actuellement à l'étude, notamment la sécurité physique des matières et des installations nucléaires – domaine au sujet duquel l'AIEA fait des recommandations aux Etats membres – et les explosions nucléaires à des fins pacifiques (ENP). Tous les aspects de ces dernières sont étudiés par un Comité consultatif ad hoc dans le but de parvenir à un accord international.

En matière de non-prolifération, il convient de mentionner deux organismes indépendants de l'Agence, mais qui jouent un rôle important: ce sont le Comité Zangger et le Club de Londres. Le premier, qui porte le nom de son président, le sous-directeur de l'Office de l'économie énergétique, est composé des délégués des principaux pays exportateurs d'installations et matières nucléaires. Il a été

créé pour préciser la portée de l'article III, 2^e alinéa, du TNP, qui réglemente les exportations nucléaires en les soumettant à des conditions particulières. En effet, cet article se borne à définir de la manière suivante les biens qui entrent en ligne de compte: «équipements ou matières spécialement conçus ou préparés pour le traitement, l'utilisation ou la production de produits fissiles spéciaux». Afin d'empêcher que des interprétations différentes de ce texte ne mènent à des pratiques commerciales déloyales, ce qui serait dommageable à la non-prolifération des armes nucléaires, le comité a dressé une liste desdits équipements et matières, et ses membres se sont engagés unilatéralement à la respecter.

Toutefois, même ainsi complété, le TNP ne parvient pas encore à garantir la non-prolifération, car plusieurs gouvernements ne l'ont pas encore ratifié ni même signé. Pour combler cette lacune, sept Etats (France, Grande-Bretagne, URSS, USA, RFA, Japon et Canada) se sont réunis, dans le courant de 1975, sous le nom de «nuclear suppliers group», appelé aussi «Club de Londres». Ils ont établi des lignes directrices soumettant les exportations nucléaires de chacun des membres à des règles identiques et plus strictes encore que celles qui sont prévues dans le TNP. Huit autres Etats, dont la Suisse, se sont joints à eux par la suite.¹⁾ La Suisse y a adhéré le 20 avril 1977. A la fin du même mois déjà, une délégation suisse assistait à une séance du «Club de Londres».

6. Questions financières (Budgets)

Les difficultés budgétaires que les organes et les institutions spécialisées de l'ONU ont connues au cours de ces dernières années sont imputables avant tout aux fluctuations des taux de change, à l'inflation et à l'extension des programmes.

Ces trois facteurs ont provoqué une augmentation constante des budgets. Les pays industrialisés occidentaux, qui couvrent pour la plus grande part les dépenses des institutions spécialisées, suivent cette évolution avec une certaine inquiétude. Ils s'emploient en commun à maintenir autant que possible la croissance des budgets dans des limites acceptables.

a. Fluctuations des taux de change

Le dollar est généralement l'unité de compte des budgets des organes de l'ONU et des institutions spécialisées. Les contributions sont libellées en dollars et la plupart sont acquittées dans cette monnaie. Font exception l'UIT, l'UPU, l'OMPI et le GATT; leurs budgets et les contributions des Etats membres sont libellés en francs suisses.

¹⁾ Outre la Suisse, la RDA, la Belgique, l'Italie, les Pays-Bas, la Pologne, la Suède et la Tchécoslovaquie.

En règle générale, les organisations dont le budget est établi en dollars dépendent la plus grande partie de leurs ressources hors de la zone dollar. C'est en particulier le cas des institutions spécialisées et des services du Secrétariat de l'ONU qui sont établis en Suisse. En conséquence, les baisses du cours du dollar enregistrées ces dernières années ont fortement grevé les budgets de ces organisations. Les assemblées générales ne se réunissant qu'une fois par an ou tous les deux ans, et les budgets ne pouvant être ajustés qu'avec retard aux fluctuations des taux de change, nombre d'organisations ont dû compresser leurs dépenses, réduire leur personnel ou restreindre leurs activités pour compenser les pertes résultant de ces fluctuations. Lorsque ces mesures se sont révélées insuffisantes pour rétablir l'équilibre budgétaire, les organes compétents ont été obligés de voter des crédits supplémentaires; en 1973, l'UNESCO a même dû convoquer une assemblée générale extraordinaire à cette fin.

La situation financière précaire à laquelle la dévaluation du dollar a acculé les organisations de l'ONU a incité le «Comité administratif de coordination» (CAC), qui groupe les Directeurs généraux, à rechercher les moyens de prévenir désormais le retour de telles situations. Diverses propositions ont été formulées; l'une d'elles préconisait que les budgets des organisations et organes qui ont leur siège en Suisse soient établis en francs suisses. La Suisse a fait part officiellement de son désaccord au CAC et aux organisations qui ont envisagé une telle solution car elle entendait éviter toute mesure de nature à augmenter, par le biais des organisations internationales, la masse des francs suisses mis en circulation sur le marché international. L'idée n'a pas été poursuivie.

Il convient de relever que dans les organisations dont le budget est établi en dollars, les pays à monnaie relativement forte ont en grande partie pu compenser, grâce à des taux de change favorables, l'augmentation de leurs contributions consécutive à la hausse des budgets. Inversement, dans les organisations dont le budget est libellé en francs suisses, les pays dont les monnaies ont suivi la baisse du dollar ont vu leurs contributions – exprimées en monnaies nationales – augmenter du fait de taux de change défavorables.

b. Inflation

La hausse mondiale des coûts a contribué, elle aussi, à augmenter les budgets du système des Nations Unies. Les Directeurs financiers des organisations ont considéré qu'il était de leur devoir d'établir leurs budgets compte tenu des taux d'inflation prévisibles. Les pays industrialisés se sont opposés à cette tendance; ils se sont employés à amener les organisations à ne tenir compte, lors de l'établissement des budgets, que d'une partie de l'augmentation présumée des coûts, les charges supplémentaires devant être compensées par des économies. Bien que cette attitude n'ait pas toujours été suivie d'effets, ces pays sont cependant parvenus à ramener à un niveau plus réaliste certaines prévisions relatives à la progression de l'inflation.

c. Extension des programmes

Les phénomènes décrits ci-dessus n'ont souvent laissé aucune marge ou qu'une faible marge aux organisations touchées pour élargir leurs programmes dans la mesure souhaitée par de nombreux membres, en particulier par les pays du Tiers Monde. Bien plus, cette évolution les a souvent obligées, en dépit d'augmentations des budgets de l'ordre de 10 à 20 pour cent et plus par an, à maintenir leurs programmes au même niveau, voire à les réduire dans certains cas. Seule l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) a fait exception, les nouvelles tâches qui lui ont été confiées par la Conférence mondiale de l'alimentation impliquant en effet un accroissement des dépenses.¹⁾

d. Problèmes particuliers

Depuis quelque temps, le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) se heurte à des difficultés financières particulières exposées au chapitre II, chiffre 3. En outre, les chapitres II, chiffre 7, et III renseignent sur les problèmes spéciaux de l'Organisation internationale du travail (OIT) et de l'UNESCO à la suite du non-paiement ou de la menace de non-paiement de leurs contributions par les Etats-Unis.

Dans ce contexte, une proposition émanant de Cuba a été pour la Suisse un sujet de préoccupation. Présentée au cours de ces dernières années, sous diverses formes, à la cinquième Commission de l'Assemblée générale de l'ONU, cette proposition visait à ce que les pays occidentaux hôtes d'organisations et d'organes de l'ONU prennent à leur charge les dépenses supplémentaires résultant pour l'ONU de l'inflation et, le cas échéant, des fluctuations des taux de change. Pour Cuba, l'inflation et les fluctuations monétaires sont des phénomènes inhérents à la société occidentale, de sorte que l'on ne saurait exiger des pays appartenant à un autre système économique et social qu'ils en assument la charge; en outre, les pays hôtes retirent des avantages économiques de la présence des organisations internationales.

Les projets de résolution soumis par Cuba à la cinquième Commission n'ont pas recueilli la majorité. Nous avons attiré l'attention du Gouvernement cubain sur le fait que la Suisse serait particulièrement touchée si l'initiative cubaine devait un jour être acceptée. Lors de la 31^e Assemblée générale de 1976, notre Observateur a été autorisé à faire devant la cinquième Commission une déclaration dans laquelle il a relevé notamment le faible taux d'inflation enregistré en Suisse et la relative stabilité de la relation entre les cours du dollar et celui du franc suisse durant l'année écoulée.

¹⁾ Voir nos considérations au chap. III, ch. 5, let. b

IV. Relations de la Suisse avec les Nations Unies

1. Participation de la Suisse au système des Nations Unies

a. La Suisse, membre d'organes de l'ONU, des institutions spécialisées et pays participant aux conférences des Nations Unies

Dans le chapitre précédent, nous avons montré que la Suisse, bien qu'elle ne soit pas membre de l'ONU, coopère activement aux activités de l'ensemble du système, et qu'en dépit de possibilités limitées du point de vue du personnel, l'élargissement des tâches des Nations Unies l'a obligée à intensifier sa collaboration. Elle est membre de nombreux organes et de presque toutes les institutions spécialisées; elle prend régulièrement part aux conférences mondiales réunies sous l'égide des Nations Unies.

i. *Participation de la Suisse du point de vue institutionnel*

Aux termes de l'article 93, paragraphe 2, de la Charte, la Cour internationale de justice est le seul *organe principal* dont puissent faire partie des Etats qui ne sont pas membres de l'ONU. La Suisse est partie au statut de la Cour depuis le 28 juillet 1948.¹⁾ Jusqu'à maintenant, elle a présenté à quatre reprises un candidat lors de l'élection de juges, la dernière fois à l'Assemblée générale de 1975. Bien que les personnalités suisses proposées aient été jugées hautement qualifiées, des candidats d'Etats membres leur ont chaque fois été préférés.

L'accès aux autres organes principaux est fermé aux Etats non-membres de l'ONU. La Suisse ne peut donc siéger ni au Conseil de sécurité, ni au Conseil économique et social (ECOSOC). Elle n'est représentée que par des observateurs aux délibérations de ces organes, comme à celles de l'Assemblée générale et de ses commissions.

La Suisse ne peut davantage prétendre à un contingent de fonctionnaires au Secrétariat général de l'ONU. Néanmoins, le siège central de New York occupe un certain nombre de Suisses. L'Office des Nations Unies à Genève – du fait que la Suisse est pays hôte – compte un nombre assez considérable de ressortissants suisses.

L'article 7, chiffre 2, de la Charte, autorise les organes principaux à créer, selon les besoins, des *organes subsidiaires*. Ce sont avant tout l'Assemblée générale et l'ECOSOC qui ont fait usage de cette possibilité. En règle générale, les pays qui ne sont pas membres des organes principaux ne peuvent pas non plus l'être des organes subsidiaires. Dans quelques cas exceptionnels, cependant, les organes principaux ont jugé utile d'associer des pays non-membres aux

¹⁾ Pour plus de détails, voir notre rapport de 1969, FF 1969 I 1531 s.

activités de divers organes subsidiaires. Cette pratique se fondait autrefois sur la clause dite «de Vienne», selon laquelle tous les Etats membres de l'ONU, d'une institution spécialisée ou de l'AIEA étaient admis à participer aux travaux de certains organes.¹⁾

Depuis quelque temps, l'Assemblée applique la clause dite «de tous les Etats», qui permet à tous les pays d'annoncer leur participation.²⁾ Il appartient cependant à l'ONU de décider, en cas de doute, si la qualité d'Etat est remplie au sens de cette clause. En outre, la compétence est parfois laissée au Secrétaire général de désigner, indépendamment de leur nationalité et compte tenu de leurs seules qualifications, les experts de certains organes subsidiaires.

Il est relativement rare que des pays non-membres de l'ONU soient autorisés à devenir membres d'organes subsidiaires. C'est le cas pour certains organes subsidiaires de l'Assemblée générale – tels que le Comité de la caisse de pensions, la Commission de la fonction publique internationale, le Comité de placement – et de l'ECOSOC – tels que la Commission des stupéfiants, les cinq Commissions économiques régionales³⁾, la Commission des sociétés transnationales, ainsi que divers comités et groupes d'experts permanents.

La Suisse est membre de la Commission économique pour l'Europe (CEE) depuis 1972.⁴⁾ Elle a fait partie jusqu'à ces derniers temps de la Commission des stupéfiants; son mandat n'a cependant pas été renouvelé en 1975. De même, le candidat qu'elle a présenté en 1976 à l'organe international de contrôle des stupéfiants n'a pas été élu.

Lors de la session de l'ECOSOC de 1975, la Suisse, en dépit de démarches diplomatiques intensives, n'a pas été admise à siéger à la Commission des sociétés transnationales, instituée en 1974, dont les travaux l'intéressent au premier chef en tant que pays d'origine et d'accueil de nombreuses sociétés transnationales.⁵⁾ La plupart des autres organes subsidiaires – dont une vingtaine rattachés à l'Assemblée générale et une trentaine relevant de l'ECOSOC – nous restent fermés.

Outre ces organes, l'Assemblée générale a créé toute une catégorie d'*organes importants* qui, bien qu'ils dépendent d'elle juridiquement, jouissent d'une large autonomie et ont des structures qui s'apparentent à celles des institutions spé-

¹⁾ Voir, par exemple, pour la CNUCED, la résolution 1995 (XIX) de l'Assemblée générale du 30 décembre 1964, ch. II, 1^{er} par.

²⁾ Voir, à titre d'exemple, le règlement intérieur du Conseil mondial de l'alimentation, art. 60

³⁾ A son tour, la Commission économique pour l'Europe comprend quelque quatre-vingts organes subsidiaires.

⁴⁾ Voir nos considérations au chap. III, ch. 3, let. d

⁵⁾ La Suisse a toutefois été élue dans la commission en mai 1977.

cialisées. Il s'agit de la Conférence des Nations Unies pour le commerce et le développement (CNUCED), du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), du Fonds des Nations Unies pour l'enfance (FISE), du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR), du Programme des Nations Unies pour la protection de l'environnement (PNUE) et du Conseil mondial de l'alimentation (CMA). Le Programme alimentaire mondial (PAM), qui rentre aussi dans cette catégorie, dépend à la fois de l'ECOSOC et du Conseil de la FAO.

L'Organisation des Nations Unies pour le développement industriel (ONUDI) appartient encore à ce groupe d'organes. Cependant, à la suite de la Déclaration de Lima de mars 1975, approuvée la même année par la 7^e session extraordinaire de l'Assemblée générale des Nations Unies¹⁾, l'ONUDI devrait être transformée en institution spécialisée.

Font également partie de cette catégorie d'organes subsidiaires: l'Office de secours des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine (UNRWA), l'Institut des Nations Unies pour la formation et la recherche (UNITAR), l'Institut des Nations Unies pour le développement social (UNRISD) et l'Institut de recherches des Nations Unies pour la défense sociale (UNSDRI).

Trois organes nouveaux ont été créés depuis notre rapport de 1971: l'UNDRO, le PNUE et le Conseil mondial de l'alimentation.

La Suisse participe aux activités de presque tous ces organes, soit en tant que membre, soit par l'intermédiaire de ses représentants au sein des conseils exécutifs, ou encore par ses contributions financières.

Depuis notre rapport précédent, des représentants suisses y ont occupé de hautes fonctions, notamment la présidence des Conseils de la CNUCED, de l'ONUDI et de l'UNICEF.

Notre pays a joué dès le début un rôle actif au sein des *institutions spécialisées* des Nations Unies. Il est membre de dix de ces quatorze organisations²⁾, de l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA) et partie à l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT). Depuis la présentation de

¹⁾ Résolution 3362 (S-VII) du 16 septembre 1975

²⁾ Institutions spécialisées dont la Suisse est membre: Organisation internationale du travail (OIT), Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO), Organisation mondiale de la santé (OMS), Organisation de l'aviation civile internationale (OACI), Union internationale des télécommunications (UIT), Union postale universelle (UPU), Organisation météorologique mondiale (OMM), Organisation intergouvernementale de la navigation maritime (OMCI), Organisation mondiale de la propriété intellectuelle (OMPI).

notre dernier rapport, deux nouvelles institutions spécialisées ont été créées. Le 17 décembre 1974, l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle (OMPI) a été intégrée dans le système des Nations Unies. Le Fonds international de développement agricole (FIDA), créé par la Conférence mondiale de l'alimentation en 1974, est également conçu en tant qu'institution spécialisée.

La Suisse n'est membre ni du Fonds monétaire international (FMI) ni de la Banque internationale pour la reconstruction et le développement (BIRD), appelée aussi Banque mondiale, créés à la suite de la Conférence de Bretton Woods en 1944, ni des deux institutions qui lui ont été rattachées ultérieurement, à savoir la Société financière internationale (SFI) et l'Association internationale de développement (AID). Elle coopère cependant étroitement avec ces organismes.¹⁾ L'adhésion au Fonds monétaire international et à la Banque mondiale reste à l'étude.

En outre, conformément à la clause dite «de Vienne»²⁾ et, plus récemment, à la clause dite «de tous les Etats»³⁾, la Suisse a été invitée à toutes les *conférences importantes* des Nations Unies qui ont eu lieu depuis notre dernier rapport. En 1974, elle a participé à la 3^e Conférence mondiale de l'alimentation (Rome), à la Conférence mondiale sur la population (Bucarest), en 1975 à la Conférence de l'Année internationale de la femme (Mexico-City) et à la Conférence des Nations Unies sur la représentation des Etats dans leurs relations avec les organisations internationales (Vienne) et, en 1976, à la Conférence des Nations Unies sur les établissements humains (HABITAT) à Vancouver.

ii. *Coopération de la Suisse du point de vue matériel*

Du fait de ses activités multiples, la Suisse est aujourd'hui largement intégrée dans le système des Nations Unies. Elle a toujours pris au sérieux sa participation aux travaux des divers organes; ses représentants se sont efforcés, par leur objectivité et par une connaissance approfondie de la matière, de fournir un apport constructif au développement de la coopération internationale. Les divers aspects de cette coopération ont été exposés en détail dans le chapitre précédent.

Lorsque des problèmes politiques étaient soulevés dans les organes de l'ONU dont la Suisse est membre, il s'agissait d'examiner tout d'abord dans quelle mesure la neutralité avait à s'appliquer. Dans de tels cas – qui sont d'ailleurs loin d'être la règle – les délégations suisses sont tenues de prendre position d'une manière conforme aux exigences de notre politique de neutralité. Elles

¹⁾ Le rejet par le peuple et les cantons, le 13 juin 1976, d'un crédit de 200 millions à l'AID pour l'aide aux pays les plus pauvres parmi les pays en développement, a mis la Suisse dans une position difficile face à cette institution.

²⁾ La Conférence mondiale de l'alimentation en 1974, par exemple

³⁾ La Conférence mondiale de l'Année internationale de la femme en 1975, par exemple

s'efforcent d'harmoniser leurs positions avec celles d'autres pays, des neutres en particulier, sans pour autant renoncer à suivre leur propre ligne de conduite lorsque les circonstances l'exigent. La politique de neutralité ne conduit pas nos délégations à s'abstenir chaque fois dans les votes. Certains problèmes sont en effet posés de telle sorte qu'un vote positif ou un vote négatif sont compatibles avec notre politique de neutralité. Souvent, nos délégations donnent des explications de vote pour bien marquer que conformément à cette politique, leur attitude ne signifie pas qu'elles aient pris parti dans un conflit donné. Cette attitude conséquente n'a guère été critiquée. Les autres Etats ont généralement fait preuve de compréhension à notre égard tout en attendant de nous que nous agissions dans chaque cas de manière à préserver la crédibilité de cette politique impartiale.

Il apparaît cependant toujours davantage que notre participation aux travaux des organes et des institutions spécialisées de l'ONU, ainsi qu'aux conférences internationales, bien qu'elle soit active, souffre d'être amputée d'une dimension importante. En effet, tant que la Suisse ne sera pas membre de l'ONU, elle restera à l'écart du plus important processus de décision, qui se déroule dans l'Organisation principale.

iii. Contributions financières de la Suisse

Au cours de ces dernières années, la Suisse a versé aux organes et institutions spécialisées des Nations Unies dont elle est membre, ainsi que pour les opérations de maintien de la paix, des contributions qui ont passé de quelque 50 millions de francs en 1972 à 86 millions environ en 1976. Cet engagement financier amène tout naturellement les délégations suisses aux conférences internationales à suivre avec une attention particulière les questions financières et budgétaires. Nos possibilités d'influencer les décisions en la matière sont évidemment limitées quand il s'agit d'organes des Nations Unies dont nous sommes membre, mais dont le budget fait partie du budget général de l'ONU, qui est adopté par l'Assemblée générale, où la Suisse ne siège pas. Cette constatation vaut notamment pour la Cour internationale de justice, la CNUCED, l'ONU-DI, la CEE et l'Organe international de contrôle des stupéfiants; la participation de la Suisse à ces dépenses est actuellement de 0,96 pour cent.

b. Représentation de la Suisse auprès de l'ONU

i. Rôle de l'administration centrale à Berne

Dans notre rapport de 1971, nous avons exposé les multiples fonctions incombant à l'administration centrale en relation avec les Nations Unies.¹⁾ Le déve-

¹⁾ Voir notre rapport de 1971, FF 1972 I 39 s.

loppement rapide des activités de l'ONU au cours de ces dernières années a entraîné une extension correspondante des tâches des services compétents. Leur coordination est de la compétence du Département politique, en collaboration avec les autres départements intéressés; c'est à lui qu'il appartient de fixer les positions suisses sur les problèmes fondamentaux, notamment les problèmes politiques. Ces positions sont élaborées soit au sein d'organes inter-départementaux créés à cet effet, soit lors de réunions de travail groupant les représentants des administrations intéressées.

Cet élargissement des tâches représente naturellement une charge accrue pour l'administration. La complexité de l'évolution dans les nombreux domaines couverts par l'ONU pose à la Suisse, en dépit de sa non-appartenance, sans cesse de nouveaux problèmes et l'oblige à prendre position sur les conceptions qui émanent des Nations Unies.

Comme par le passé, le Département politique s'est employé à soutenir les candidatures suisses aux divers organes et institutions spécialisées. Aujourd'hui, notre pays est membre des organes exécutifs du PNUD, de la CNUCED, de l'ONUDI, du PNUE, du PAM, du FISE, du HCR, de l'OMPI, de l'UIT et de l'UPU. Jusqu'en 1976, la Suisse a siégé au Conseil exécutif de l'OMS.

ii. Mission permanente d'observation de la Suisse à New York

Notre mission d'observation et ses membres ne sont toujours pas au bénéfice d'un statut juridique clairement établi.¹⁾ Pour le pays hôte, l'Observateur continue à figurer sur la liste des membres de l'Ambassade de Suisse à Washington, alors que ses collaborateurs sont rattachés à notre Consulat général à New York.

Les tâches de notre Observateur sont restées en principe les mêmes, bien que le centre de gravité de ses activités se soit quelque peu déplacé en fonction de l'évolution de l'ONU. Du fait du caractère universel de l'Organisation et de l'interdépendance croissante du monde moderne, pratiquement tous les problèmes internationaux sont abordés par l'un ou l'autre des organes principaux de l'ONU. Au cours de ces dernières années, l'ONU est devenue de plus en plus le centre de la diplomatie multilatérale et la source d'une masse d'informations politiques et techniques sans précédent.

Une des tâches principales de notre mission permanente à New York est précisément de s'assurer l'accès à ces informations, qui sont indispensables à notre politique étrangère.

¹⁾ Voir nos rapports de 1969, FF 1969 I 1513, et de 1971, FF 1972 I 41

iii. *Mission permanente près les organisations internationales à Genève*

Notre mission permanente à Genève remplit essentiellement trois tâches. Dans ses rapports avec l'Office des Nations Unies, ses fonctions sont analogues à celles qu'exerce notre mission d'observation à New York. Comme toute autre mission, elle représente la Suisse auprès des organes et des institutions spécialisées des Nations Unies dont la Suisse est membre, de même qu'auprès des organisations internationales qui ne sont pas rattachées à l'ONU. En outre, elle suit le déroulement des conférences spéciales qui se tiennent à Genève. Enfin, elle doit assumer le rôle de représentant du pays hôte et s'employer à maintenir une collaboration harmonieuse entre les autorités suisses et les organisations établies à Genève; elle veille, en particulier, à la bonne exécution des accords de siège. Cette troisième tâche a pris une importance grandissante en raison du rôle croissant que joue Genève sur le plan international et de la tendance à décentraliser les sièges d'organes et de services de l'ONU, observée depuis quelques années.

c. **Rôle de la Suisse comme pays hôte d'organisations et de conférences internationales**

L'hospitalité que la Suisse accorde à diverses institutions de la famille des Nations Unies est un élément très important de sa politique étrangère. Au-delà des obligations juridiques stipulées dans les accords de siège, nous avons fait et continuerons de faire l'effort nécessaire pour créer et maintenir les meilleures conditions d'accueil et de travail possibles pour les organisations internationales établies sur notre territoire.¹⁾

Certains développements observés au cours de ces dernières années ne sont pas sans avoir une incidence sur le rôle international de Genève. En particulier, une tendance à la décentralisation se manifeste au sein du système des Nations Unies. La communauté internationale est de plus en plus sensible au prestige et aux avantages que confère aux pays hôtes la présence des organisations internationales. On comprend dès lors que les pays en développement cherchent eux aussi à en accueillir sur leur sol. C'est ainsi que l'Assemblée générale a établi en 1972 le siège du Programme des Nations Unies pour l'environnement à Nairobi.²⁾ Par ailleurs, en 1976, elle a décidé de transférer

¹⁾ Une quinzaine d'organisations internationales intergouvernementales sont établies en Suisse en vertu d'accords de siège. A la fin de 1976, le nombre des fonctionnaires internationaux s'élevait à 11 839 (ONU: 2997, institutions spécialisées: 4203, CERN: 4093, autres organisations: 546), soit 1679 de plus qu'à la fin de 1971.

²⁾ La décision d'établir le Secrétariat du PNUÉ à Nairobi constitue la première mesure de décentralisation en ce qui concerne un nouvel organe des Nations Unies - Résolution 3004 (XXVII) du 15 décembre 1972.

un certain nombre de services et d'organes de New York et Genève à Vienne, où le Gouvernement autrichien met les locaux du Donaupark à disposition des Nations Unies.¹⁾

Conscients de cette évolution, nous avons souligné à diverses reprises, plus particulièrement au sein de la cinquième Commission de l'Assemblée générale, que la Suisse n'a jamais cherché à s'assurer un monopole des organisations internationales et n'encouragerait pas l'établissement de nouvelles organisations sur son territoire. En même temps, nous avons clairement manifesté notre intention de tout mettre en œuvre – avec la collaboration des Nations Unies et des autres organisations internationales – pour permettre à Genève de poursuivre la mission internationale qui est la sienne, notamment dans les domaines économique, humanitaire et du désarmement.

Genève a aussi continué de jouer un rôle en vue comme centre de grandes conférences. C'est ainsi que s'y sont tenues, notamment, les négociations SALT, la Conférence sur le Moyen-Orient, la Conférence sur Chypre, la 2^e phase de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (CSCE), la Conférence diplomatique sur le droit humanitaire (CDDH), la Conférence sur le droit de la mer (3^e session) et la Conférence sur la Rhodésie.

Toutefois, une tendance à la décentralisation, plus marquée encore qu'en ce qui concerne les sièges, se manifeste également dans le domaine des conférences. Des centres de conférences importants ont été construits dans les pays en développement, notamment à Nairobi, à Lima et à Manille, de sorte que les conférences des Nations Unies se tiennent toujours plus fréquemment hors des sièges de New York et de Genève. A cela s'ajoute que le Gouvernement autrichien a décidé lui aussi en 1976 de construire à Vienne un grand centre de conférences de 8000 places destiné à compléter le complexe du Donaupark. Depuis 1973, la Suisse elle-même dispose, grâce au Centre international de conférences de Genève (CICG), d'un instrument pleinement adapté aux exigences des grandes conférences actuelles.²⁾

i. Accords de siège avec des organisations internationales

Deux nouvelles organisations internationales se sont installées à Genève: l'Organisation internationale pour la protection civile (OIPC) et l'Association des pays exportateurs de minerais de fer (APEF).

¹⁾ Voir également chap. IV, ch. 1, let. c (iv)

²⁾ La proposition de construire le CICG vous a été soumise dans notre message du 13 septembre 1964 concernant l'octroi de prêts à la Fondation des immeubles pour les organisations internationales, à Genève – FF 1964 II 801 s.

L'OIPC a été transformée en une organisation intergouvernementale en 1966. Elle a maintenu son siège à Genève. Aux termes d'un accord de siège du 10 mars 1976 – entré en vigueur le 16 mars 1976 – l'OIPC et son personnel bénéficient des privilèges et immunités usuels.

Au cours de l'automne 1975, l'APEF, créée en avril de la même année à la Nouvelle Dehli, s'est adressée aux autorités suisses pour leur proposer de conclure un accord de siège. L'Association, qui groupe dix pays et dont l'objectif est de stimuler les exportations de minerai de fer et d'en stabiliser les prix, désireait s'établir à Genève afin d'intensifier ses contacts avec la CNUCED. L'accord de siège, signé le 9 décembre 1976, est entré en vigueur le 28 du même mois.

Le statut de l'Union internationale des télécommunications (UIT), à laquelle s'appliquait par analogie l'accord de siège avec l'ONU de 1946, a été fixé par un accord de siège en bonne et due forme conclu en 1971.

Au début de 1975, l'Union internationale des organismes officiels de tourisme (UIOOT), fondée à Genève en 1947, a été transformée en une organisation intergouvernementale, l'Organisation mondiale du tourisme (OMT). La première assemblée générale de l'OMT, qui s'est tenue en mai 1975 à Madrid, a choisi cette ville comme siège de l'Organisation. Outre Madrid, Mexico-City, Zagreb et Manille avaient entre autres posé leur candidature; quant à la Suisse, elle s'était déclarée prête à continuer d'accueillir l'Organisation à Genève. La décision prise confirme la tendance déjà mentionnée à décentraliser les sièges des organisations internationales.

Nous avons autorisé le Secrétariat du Commonwealth, l'Organisation arabe du travail (OAT), ainsi que l'Organisation de l'Unité africaine (OUA) et la Ligue arabe à établir des délégations permanentes auprès de l'ONU et des autres organisations internationales à Genève et les avons mis au bénéfice des immunités et privilèges d'usage.

A la demande de l'ONU, le Conseil fédéral a accordé les facilités nécessaires à l'exercice de leurs fonctions au Bureau de liaison du Gouvernement révolutionnaire provisoire du Vietnam du Sud (GRP) et au Bureau de l'Observateur permanent de l'Organisation de libération de la Palestine (OLP). Il convient de relever que grâce à l'entremise de ces bureaux, il nous a été possible d'intervenir pour la défense de concitoyens et d'intérêts suisses dans les phases critiques de la guerre du Vietnam et du conflit libanais.

ii. *Fondation des immeubles pour les organisations internationales (FIPOI)*

La Fondation des immeubles pour les organisations internationales (FIPOI) s'est efforcée de consolider le rôle international de Genève en améliorant encore

les conditions d'accueil et de travail des organisations internationales qui y sont établies. Elle a suivi avec attention l'évolution des besoins en locaux de ces organisations, en particulier de l'Office des Nations Unies à Genève qui, selon une étude du Corps commun d'inspection des Nations Unies (CCI), manquerait de bureaux dans un avenir assez proche.

D'autre part, la FIPOI a mené à terme plusieurs projets et financé un certain nombre de nouvelles constructions. Ainsi, elle a terminé en 1972 les constructions du Centre international de conférences de Genève (CICG) et du parking de la Place des Nations, et a poursuivi les travaux de rénovation du Centre William Rappard (ancien BIT) qui, en 1977, accueillera le GATT et divers services de l'ONU. Le CICG a été inauguré en avril 1973; au cours des années 1973 à 1976, il a hébergé d'importantes conférences internationales telles que la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (CSCE), la Conférence diplomatique sur le droit humanitaire (CDDH) et diverses conférences de l'UIT et de l'OMM.

La FIPOI a par ailleurs financé ou continué à financer les nouveaux bâtiments de l'UIT, de l'OIT et de l'OMPI, l'agrandissement de celui de l'ONU et la rénovation de la Villa Mon-Repos, qui abrite l'Institut Henry-Dunant. La tour de l'UIT et la nouvelle aile de l'ONU ont été achevées en 1973, le bâtiment de l'OIT en 1975. Le nouveau siège de l'OMPI sera achevé en 1977.

iii. *Soutien au Canton de Genève*

Le 16 décembre 1969, vous avez approuvé notre message du 21 mai 1969 concernant l'octroi d'une aide financière de la Confédération au Canton de Genève, d'un montant de 30 millions de francs répartis sur six ans.¹⁾ Cette aide financière a donc pris fin en décembre 1975, et nous n'en avons pas proposé le renouvellement. Toutefois, à la demande du Conseil d'Etat de Genève, nous avons mis sur pied un groupe de travail, composé de représentants de la Confédération et du Canton de Genève, qui est chargé d'étudier les questions d'ordre fiscal et de sécurité que pose la présence d'organisations internationales sur territoire genevois.

iv. *Transfert d'organes et de services de l'ONU*

Au cours des années 1975 et 1976, l'Assemblée générale de l'ONU a eu à se prononcer sur le transfert à Vienne de certains organes et services de l'Organisation établis à New York et à Genève. Comme on le sait, le Gouvernement autrichien a entrepris en 1966 de construire à ses frais un grand centre international au Donaupark à Vienne, initialement destiné à héberger les deux

¹⁾ FF 1969 I 1189 s.

organisations ayant leur siège dans cette ville: l'Agence internationale pour l'énergie atomique (AIEA) et l'Organisation des Nations Unies pour le développement industriel (ONUDI). Etant donné que le personnel de ces deux organisations a augmenté moins rapidement que prévu, ce centre, après l'achèvement des travaux de construction en 1978, comptera un nombre important de bureaux vacants que le Gouvernement autrichien a offerts à l'ONU pour un loyer symbolique de 1 shilling par an.

En 1974, l'Assemblée générale des Nations Unies a chargé le Secrétaire général de lui faire rapport sur la meilleure utilisation possible des locaux mis à disposition par l'Autriche. Conformément à ce mandat, le Secrétaire général a soumis à l'Assemblée, en 1975, un rapport dans lequel il proposait notamment de transférer à Vienne certains organes et services établis jusqu'alors à New York et à Genève. L'Assemblée, sans se prononcer encore d'une manière concrète sur ces propositions, a demandé au Secrétaire général, dans une résolution¹⁾ adoptée par consensus, de lui présenter à sa session suivante – après avoir consulté les Etats hôtes intéressés – un rapport plus détaillé sur les incidences administratives, opérationnelles, financières et sociales des transferts proposés.

Dans son rapport du 11 novembre 1976, établi à la suite de ce mandat, le Secrétaire général a proposé à l'Assemblée de transférer à Vienne 500 fonctionnaires²⁾, provenant à parts égales de Genève et de New York, selon un plan d'action échelonné sur cinq ans. Au terme du débat, l'Assemblée générale a adopté par consensus une résolution³⁾ approuvant le plan du Secrétaire général et autorisant celui-ci à transférer à Vienne, dans un premier temps, certains organes et services désignés. Les organes et services établis à Genève, dont le transfert doit s'opérer en 1978 et 1979, sont les suivants: la Division des affaires sociales, la Division des stupéfiants, l'Organe international de contrôle des stupéfiants et le Fonds des Nations Unies pour la lutte contre l'abus des drogues, soit 66 fonctionnaires au total. En outre, la résolution charge le Secrétaire général de soumettre à l'Assemblée en 1978 de nouvelles propositions en vue d'atteindre l'objectif fixé dans le plan d'action.

Conformément à la résolution adoptée par l'Assemblée en 1975, le Secrétaire général avait informé les Etats hôtes intéressés, dont le nôtre, des grandes lignes du plan de transferts qu'il entendait soumettre à l'Assemblée. Des contacts directs ont aussi eu lieu à ce sujet entre la Suisse, l'Autriche et les Etats-Unis. A l'Assemblée elle-même, la Suisse, en tant qu'Etat non-membre, n'était formellement pas habilitée à se prononcer sur les projets de résolutions soumis

¹⁾ Résolution 3529 (XXX) du 16 décembre 1975

²⁾ Il s'agit exclusivement de fonctionnaires de la catégorie dite «professionnelle», à l'exclusion de ceux des services généraux.

³⁾ Résolution 31/194 du 22 décembre 1976

par l'Autriche et d'autres pays et, bien entendu, ne pouvait pas proposer d'amendements. Notre Observateur a néanmoins été autorisé à exposer à la cinquième Commission le point de vue de la Suisse.

Notre attitude dans cette affaire est dictée par le souci de respecter pleinement les prérogatives et les décisions de l'Assemblée générale. Nous entendons également tenir compte des problèmes que le Centre du Donaupark pose à l'Autriche. En même temps, toutefois, nous devons veiller à ce que les décisions à prendre ne portent pas préjudice au rôle de Genève comme siège d'organisations internationales et centre de conférences. Or, il faut être conscient du fait que la défense de nos intérêts dans cette affaire est rendue considérablement plus difficile en raison de la non-appartenance de la Suisse aux Nations Unies. Nous pouvons certes faire valoir la pérennité des engagements réciproques qu'implique notre accord de siège avec l'ONU, ainsi que les dépenses d'infrastructure importantes effectuées tant par la Confédération que par le Canton de Genève. Mais un Etat non-membre n'est pas en droit de proposer des résolutions ni de voter, et n'est dès lors pas à même d'exercer l'influence souhaitable au sein de l'Assemblée générale lorsque ses intérêts sont en jeu.¹⁾

2. La Suisse, Etat non-membre de l'ONU

Dans notre rapport de 1969, nous nous sommes employés avant tout à déterminer si une adhésion de la Suisse à l'ONU était en principe concevable, en ne mentionnant que subsidiairement la nécessité pour notre pays de s'adapter au développement toujours plus prononcé d'une diplomatie multilatérale sur le plan mondial.²⁾ Notre rapport de 1971 mettait plus nettement l'accent sur le risque d'isolement couru par notre pays s'il était le seul à rester de sa propre volonté en dehors de l'ONU.³⁾ De son côté, la Commission consultative a examiné systématiquement dans quelle mesure notre non-appartenance à l'ONU contribuait à affaiblir la position de la Suisse dans le monde d'aujourd'hui.⁴⁾ Nous considérons qu'il s'agit de peser non seulement les conséquences d'une adhésion à l'ONU, mais aussi celles qui résulteraient ou pourraient résulter à l'avenir d'une non-appartenance.

¹⁾ Voir à ce sujet nos réponses à la question ordinaire urgente du conseiller national J. Ziegler, du 19 décembre 1976, et à la question ordinaire du conseiller national E. Waldvogel, du 23 février 1977

²⁾ Voir notre rapport de 1969, FF 1969 I 1566 s.

³⁾ Voir notre rapport de 1971, FF 1972 I 52

⁴⁾ Voir le rapport de la Commission consultative p. 70

a. Image de la Suisse à l'ONU

En adhérant à nombre d'organes et d'institutions spécialisées et en participant aux conférences des Nations Unies, la Suisse a témoigné de sa volonté de fournir sa contribution à la coopération multilatérale. Pour justifier sa non-adhésion à l'Organisation principale, elle a invoqué notamment les exigences de sa politique de neutralité.

En fait, les Etats fondateurs des Nations Unies considéraient à la Conférence de San Francisco que la neutralité n'était pas compatible avec les engagements découlant de la Charte.¹⁾

Mais après l'admission à l'ONU de la Suède, de la Finlande et de l'Autriche, pays neutres, la neutralité a connu une indéniable revalorisation. Il a été établi que les Etats neutres, précisément en raison de leur politique de neutralité permanente, pouvaient rendre d'éminents services à l'Organisation.²⁾ La Suisse a néanmoins préféré rester en dehors de l'ONU. En revanche, elle est généralement parvenue, par une diplomatie crédible, à assurer sa participation aux activités présentant un intérêt pour elle et répondant à ses besoins.

En cherchant à obtenir une participation différenciée aux activités de l'ONU, la Suisse pouvait faire valoir des arguments qui ont facilité la compréhension pour son «cas particulier». Les pays européens étaient familiarisés avec sa politique traditionnelle de stricte neutralité qu'ils avaient expressément ou tacitement reconnue. Ils avaient eux aussi un intérêt à ce que la Suisse fût associée aussi largement que possible aux travaux de l'ONU.

Au cours de ces dernières années cependant, la communauté internationale a connu de profondes transformations. De nouveaux Etats indépendants ont été créés à la suite du processus de décolonisation. Leur adhésion a fait de l'ONU une organisation universelle tout en donnant à sa politique un caractère nouveau. Ces pays ont de la peine à comprendre la situation particulière de la Suisse à l'égard des Nations Unies. Mais les changements intervenus dans le monde et au sein des Nations Unies amènent d'autres pays aussi à mettre en doute la justification de cette situation particulière. Cette réaction s'explique notamment par le fait que d'autres Etats neutres sont parvenus à concilier une participation active aux travaux de l'ONU – même comme membres du Conseil de sécurité – avec leur statut de neutralité.

¹⁾ Voir notre rapport de 1969, FF 1969 I 1551 s.

²⁾ Rappelons, à titre d'exemple, que la participation des pays neutres aux opérations de maintien de la paix a été particulièrement souhaitée dès l'origine. Voir l'étude sommaire du Secrétaire général sur l'expérience tirée de la création et du fonctionnement de la Force, Doc. A/3943 du 9 octobre 1958, ch. 12 et 16.

Nous avons toujours défendu le point de vue que notre politique de neutralité ne devait pas nous isoler du monde, mais nous ouvrir, en tant que pays restant à l'écart des conflits, la possibilité de jouer un rôle conciliateur. Plus que jamais, la neutralité doit être considérée comme un instrument de notre politique étrangère, qui nous permet de rester disponibles pour des missions de bons offices et de manifester notre solidarité avec la communauté internationale.¹⁾ Avant d'examiner plus en détail si nous pouvons mieux remplir ces tâches en dehors ou à l'intérieur de l'ONU, il nous paraît important d'analyser la manière dont notre absence est jugée aujourd'hui par les Etats membres de l'ONU.

A l'ONU, l'image d'un pays est tout d'abord déterminée, indépendamment de son statut de membre ou de non-membre, par sa politique, en particulier par sa politique étrangère. Si un pays n'a pas la possibilité d'exposer et de commenter à intervalles réguliers cette politique, il risque que ses actes soient jugés dans la seule optique de ceux qui les observent. Or une telle possibilité de s'exprimer n'est pas formellement offerte à la Suisse, du moins à New York.

L'absence de la Suisse d'une organisation mondiale à laquelle la plupart des Etats attachent une grande importance suscite périodiquement des critiques. Beaucoup de pays considèrent que tout Etat a le devoir d'adhérer à l'ONU, la Charte imposant à ses membres des responsabilités auxquelles aucun Etat ne saurait aujourd'hui se soustraire. Le fait que la Suisse renonce à assumer ces responsabilités, de même que l'interprétation qu'elle donne, en invoquant sa qualité d'Etat non-membre, de certaines recommandations et décisions des Nations Unies en fonction des circonstances et de ses intérêts – dans le cas des sanctions contre la Rhodésie, par exemple – ont valu des critiques réitérées à sa politique étrangère; la neutralité ne serait pour notre pays qu'un moyen de mieux sauvegarder ses intérêts matériels.

La plupart des pays occidentaux, auxquels nous sommes liés tant par la géographie que par les traditions et la structure politique, voient dans notre absence des Nations Unies un manque de disposition à défendre les valeurs communes et à partager les efforts de coordination entrepris dans un domaine tel que la politique du développement.

Quant aux pays en développement, il nous reprochent de manquer de solidarité et comprennent mal qu'un pays aussi riche que la Suisse fasse si peu pour eux. Ils attendent d'elle qu'elle se prononce sur les grands problèmes qui les préoccupent et qu'elle contribue à leur solution.

Depuis quelques années, des indices montrent qu'il existe une tendance à moins tenir compte du cas particulier de la Suisse. C'est ainsi que diverses élections

¹⁾ Le second document additif de la Commission consultative demande une plus grande ouverture de la Suisse (annexe à la documentation pour la presse du 29 juin 1976).

au sein d'organes de l'ONU se sont soldées pour nous par un échec. Fréquemment, on laissait entendre discrètement que notre absence de l'ONU en était la cause.

De même, les demandes que nous avons présentées pour être autorisés, en tant qu'Observateur, à intervenir dans divers organes des Nations Unies, surtout dans les commissions de l'Assemblée générale, sur divers points présentant pour nous un intérêt tout particulier, se sont heurtées à des résistances accrues. Des Etats membres n'ont pas manqué de nous rappeler que nous avons en tout temps la possibilité d'adhérer à l'ONU, ce qui nous conférerait le droit de participer à part entière aux délibérations et aux décisions.

Parallèlement, on observe une tendance à négliger purement et simplement ou à oublier la Suisse ou tout au moins son statut particulier. Plus souvent qu'auparavant, notamment depuis que les deux Etats allemands sont devenus membres de l'ONU, nous avons noté que notre participation à l'examen de certaines questions, jusqu'alors incontestée, devait, pour ne pas avoir été prise en considération de la manière habituelle, être acquise au prix d'un effort supplémentaire de notre part.

Si nous jouissons encore d'une certaine sympathie dans les milieux de l'ONU, il ne ressort pas moins de ces constatations que la compréhension pour le maintien de notre statut particulier diminue. Tout se passe comme si les Etats membres avaient l'impression que nous nous employons à sauvegarder autant que possible nos intérêts, tout en éludant les responsabilités que l'ONU d'aujourd'hui impose à la communauté internationale dans son ensemble.

b. Statut d'observateur de la Suisse à l'ONU

Le statut de l'Observateur d'un Etat non-membre n'est nulle part expressément défini. En conséquence, les modalités de sa collaboration éventuelle ne sont pas non plus réglées d'une manière générale, mais doivent faire l'objet d'une décision dans chaque cas. Seul le règlement intérieur du Conseil économique et social, dans sa nouvelle version du 7 mai 1975, prévoit qu'un Etat non-membre peut être invité à participer aux débats et à présenter des propositions quand une question à l'ordre du jour l'intéresse tout particulièrement.¹⁾ Cet ar-

¹⁾ L'article 72 du règlement intérieur de l'ECOSOC a la teneur suivante:

- «1. Le Conseil invite tout Membre de l'Organisation des Nations Unies qui n'est pas membre du Conseil, et toute autre Etat à participer à la discussion de toute question qui intéresse particulièrement cet Etat.
2. Un comité ou un organe de session du Conseil invite tout Etat qui n'en est pas membre à participer à la discussion de toute question qui intéresse particulièrement cet Etat.
3. Un Etat ainsi invité n'a pas le droit de vote, mais peut présenter des propositions qui peuvent être mises aux voix à la demande de tout membre de l'organe intéressé.»

ticle du règlement intérieur de l'ECOSOC a sensiblement amélioré notre position dans un organe important. Aussi la délégation suisse a-t-elle tiré parti de la nouvelle possibilité qui lui est offerte et fait des déclarations lors des sessions d'été de l'ECOSOC en 1975 et 1976 à Genève.

Il n'en reste pas moins que le rôle d'observateur à l'ONU a perdu de son poids depuis que les deux Etats allemands ont adhéré à l'Organisation en 1973. Outre la Suisse, seuls restent en dehors des Nations Unies des pays qui connaissent des problèmes particuliers, tels que les deux Corées, le Vietnam ou les micro-Etats européens.¹⁾ Les autres pays adhèrent généralement à l'ONU dès qu'ils accèdent à l'indépendance.

Lorsque les problèmes de la Corée et du Vietnam seront réglés, et pour peu que l'un ou l'autre des micro-Etats européens adhère un jour à l'ONU, ce qui n'est pas inconcevable puisque plusieurs nouveaux Etats ayant un chiffre de population comparable y ont été admis, la Suisse, si sa position actuelle n'est pas modifiée, se trouvera toujours plus isolée.

Une autre catégorie d'observateurs s'est en revanche développée. Diverses organisations telles que les Communautés européennes, le COMECON, la Ligue arabe, l'Organisation de l'Unité africaine (OUA), de même que les mouvements de libération reconnus par la Ligue arabe et l'OUA²⁾ ont obtenu le droit, à la suite de résolutions de l'Assemblée générale, de suivre les travaux de l'ONU en qualité d'observateurs. Tandis que les mouvements africains de libération ne peuvent se faire entendre que dans les commissions et sur des sujets les intéressant directement, l'Organisation de libération de la Palestine (OLP) est admise à s'exprimer aussi, sans restriction, devant l'Assemblée générale.³⁾

Au début de 1976, le Conseil de sécurité a même autorisé l'OLP à participer à divers débats sur le Moyen-Orient avec les mêmes droits que les Etats membres qui ne siègent pas au Conseil.

La situation juridique de cette nouvelle catégorie d'observateurs est dès lors mieux réglée que celle des observateurs traditionnels d'Etats non-membres. Pour justifier cette situation, on invoque notamment le fait que la participation des mouvements de libération pourrait n'être qu'une phase transitoire.⁴⁾

¹⁾ Certains de ces Etats n'entretiennent au demeurant pas de mission d'observation.

²⁾ Il s'agit, pour ce qui est de la Ligue arabe, uniquement de l'Organisation de libération de la Palestine (OLP) et, pour ce qui est de l'OUA, principalement des mouvements de libération de Rhodésie (ZAPU et ZANU), de Namibie (SWAPO) et d'Afrique du Sud (A. N. C. et P. A. C.).

³⁾ Voir notamment la résolution 3280 (XXIX) du 10 décembre 1974.

⁴⁾ Voir à ce sujet Christian Tomuschat: Generalversammlung der Vereinten Nationen im Spiegel der Praxis. Ein Rückblick nach der 30. Jahrestagung, dans «Vereinte Nationen», cahier 2/76.

L'ONU entend ainsi, dans le cadre du processus de décolonisation, reconnaître la population d'un territoire encore sans gouvernement autonome, avant même son indépendance, en tant qu'entité du droit international et lui assurer une représentation politique. Les mouvements de libération sont considérés comme étant «les représentants authentiques de leurs peuples».¹⁾

A la différence de cette nouvelle catégorie d'observateurs, la participation d'un Etat non-membre aux divers organes de l'ONU n'est réglée – si l'on fait exception, comme on l'a vu, de l'ECOSOC – par aucune résolution et dépend, dans chaque cas, de la volonté des Etats membres. Ainsi, l'Assemblée générale, lors de sa 30^e session en 1975, a autorisé les deux Vietnam à prendre la parole au cours du débat général sur la question de leur admission. Notre participation sporadique aux travaux de diverses commissions de l'Assemblée générale revêt elle aussi un caractère d'exception. Nous nous sommes bornés jusqu'à présent à ne demander la parole que lorsque nos intérêts étaient directement en cause. C'est ainsi que nous nous sommes prononcés à plusieurs reprises, à la sixième Commission sur des questions d'ordre juridique, en particulier sur les problèmes liés à la codification du droit international public²⁾ et, à la cinquième Commission, sur le rôle de Genève en tant que siège d'organisations internationales;³⁾ il va sans dire que nous n'avons en l'occurrence pas de droit de vote. En revanche, nous n'avons jamais demandé à participer au débat général.

c. Avantages et inconvénients de la non-appartenance de la Suisse à l'ONU

i. Appréciation générale des avantages et inconvénients de la non-appartenance

Nous avons exposé plus haut⁴⁾ que certains développements observés au sein de l'ONU ne sont pas sans poser des problèmes. Il est vrai qu'au cours de son existence de plus de trente ans, l'ONU a traversé plusieurs crises graves, provoquées soit par les conflits dont elle était saisie, soit par des divergences idéologiques et politiques entre ses membres. Aujourd'hui encore, presque tous les Etats, lorsqu'ils estiment que leurs intérêts nationaux sont en jeu, tendent à leur donner la priorité sur ceux de la communauté internationale. Les affrontements entre grandes Puissances, eux aussi, ont inévitablement des répercussions sur les activités de l'ONU.

¹⁾ Voir en particulier la résolution 3399 (XXX) du 26 novembre 1975 sur la Namibie et la résolution 3411 G (XXX) du 10 décembre 1975 sur l'Afrique du Sud. En revanche, la résolution 3396 (XXX) du 21 novembre 1975 sur la Rhodésie maintient la formule selon laquelle le Conseil national africain est «le représentant unique et authentique des aspirations réelles du peuple du Zimbabwe».

²⁾ Voir à ce sujet nos considérations au chap. III, ch. 2, let a

³⁾ Voir à ce sujet nos considérations au chap. IV, ch. 1, let. c

⁴⁾ Voir nos considérations au chap. II et III

Au cours de ces dernières années – nous l'avons relevé – la crise de l'ONU s'est manifestée à propos de deux problèmes politiques majeurs: l'Afrique du Sud et le Moyen-Orient. Diverses résolutions adoptées dans ce contexte, notamment celle qui assimile le sionisme à une forme de racisme, ont été condamnées par de nombreux Etats membres. La Suisse, si elle était membre de l'ONU, rencontrerait certainement aussi des difficultés, encore que celles-ci ne seraient pas insurmontables. Les décisions politiques mettent un pays neutre dans une situation délicate; les positions qu'il adopte doivent être soigneusement pesées en fonction des critères de sa politique de neutralité pour qu'il ne puisse pas être accusé de prendre parti dans un conflit.

Certes, nous sommes depuis des années placés devant de telles décisions dans les institutions spécialisées dont nous sommes membre et lors de conférences des Nations Unies. Mais les décisions de l'ONU elle-même ont sans conteste de plus grandes répercussions politiques, tant au sein du système des Nations Unies que sur le plan interne suisse.

Déjà lors des votes sur des problèmes politiques dans les organisations internationales dont la Suisse est membre, on a observé, en 1974 et en 1975 notamment, que nos votes donnaient lieu à de vifs débats et souvent à des commentaires critiques dans l'opinion publique. Il est certain que nos prises de position au sein de l'ONU elle-même susciteraient encore plus de discussions. Nos propres décisions, de même que leurs répercussions dans l'opinion publique suisse, pourraient à leur tour appeler des réactions de la part de l'une ou l'autre des parties à un conflit.

Il se trouve ainsi que notre statut actuel n'est pas sans présenter certains avantages, pour autant que l'on puisse démontrer que, jusqu'à présent, nous sommes parvenus en règle générale à défendre nos intérêts au sein de l'ONU sans en être membre. Toutefois, il faut constater que notre absence de l'ONU, compte tenu des mutations et développements intervenus, comporte des inconvénients considérables. La Commission consultative l'a reconnu à juste titre elle aussi.

L'isolement de la Suisse résultant de l'universalité de l'ONU, n'est pas seul à nous créer des problèmes. Dans nos rapports précédents, notamment dans celui de 1971, nous avons relevé que notre collaboration avec l'ONU resterait incomplète tant que nous ne participerions pas aux travaux des organes principaux, notamment à ceux de l'Assemblée générale, de ses commissions et des Conseils qui lui sont directement subordonnés.¹⁾ Les faiblesses de cette collaboration sont devenues plus sensibles depuis lors, ce qui tient moins à la Suisse qu'à l'évolution même de l'ONU.

¹⁾ Voir notre rapport de 1971, FF 1972 I 46 s.

Depuis toujours, il appartient à l'Assemblée générale et à l'ECOSOC d'examiner les rapports et programmes de travail des organes et des institutions spécialisées de l'ONU. La Suisse, bien que membre de la plupart des organismes de l'ONU, est ainsi exclue de la coordination centrale, ce qui constitue un désavantage certain. Entre-temps, l'ONU a renforcé son rôle dans le système des Nations Unies, qui se développera encore lorsque les efforts entrepris pour restructurer les activités dans les domaines économique et social auront abouti.¹⁾ L'ONU prend de plus en plus, lors des assemblées générales ordinaires ou extraordinaires, des décisions fondamentales qui déterminent les travaux de ses organes et des institutions spécialisées. Ces décisions ne sont pas seulement d'ordre politique, mais aussi d'ordre économique et technique. La Suisse ne participe donc pas au principal processus de décision. Elle ne peut prendre position en tant que membre d'organes et d'institutions spécialisées ou dans les conférences qu'au moment où les options sont déjà arrêtées et où ses déclarations n'ont plus guère d'influence.

Lorsque ses intérêts sont en jeu à l'ONU, la Suisse ne peut s'exprimer comme observateur que si les conseils et commissions accèdent à sa demande de prendre la parole. Certes, notre statut d'observateur nous permet de suivre les débats publics de l'Assemblée générale, de ses commissions et des divers conseils. Cependant, plusieurs organes de l'ONU, notamment la deuxième Commission de l'Assemblée générale et l'ECOSOC, ont de plus en plus tendance à créer, pour traiter des problèmes importants, de petits groupes de négociation officieux où les observateurs ne sont pas admis. Or, c'est précisément au sein de ces groupes que sont menées les négociations décisives, dont les débats publics ne font ensuite qu'entériner les résultats. Dans une telle situation, il est extrêmement difficile pour un observateur de défendre efficacement les intérêts de son pays.

Nous avons relevé que la Suisse n'avait pas été élue ou réélue au sein de divers organes de l'ONU.²⁾ Les raisons en sont différentes selon les cas. Parfois, l'application du principe de la rotation mène inévitablement à un changement. Il est cependant apparu clairement à plusieurs reprises que la non-appartenance de la Suisse à l'ONU était l'une des raisons de son insuccès. Le fait de ne pas pouvoir offrir notre propre appui lors d'élections et d'être ainsi à l'écart de la pratique habituelle du «do ut des», joue à cet égard un rôle important.

ii. Inconvénients, dans les domaines économique et social, de la non-appartenance

Favoriser le progrès économique et social de tous les peuples est un des objectifs énoncés dans le préambule de la Charte des Nations Unies.³⁾ Surtout au

¹⁾ Voir à ce sujet nos considérations sous chap. II, ch. 4, let. b

²⁾ Voir à ce sujet nos considérations sous chap. IV, ch. 2, let. a

³⁾ Cet objectif est précisé aux articles 55 et suivants de la Charte.

cours de ces dernières années, cet objectif a pris toute sa signification à la suite des adhésions successives des pays en développement, dont les préoccupations économiques sont ainsi passées au premier plan.¹⁾ Dans nos précédents rapports, nous avons précisé que notre participation au processus du développement économique était assurée grâce à notre présence dans les organes spécialisés en matière de développement tels que la CNUCED et l'ONUDI.²⁾ Nous sommes également appelés à coopérer à la mise en œuvre de la Stratégie internationale pour la deuxième Décennie des Nations Unies pour le développement, adoptée par l'Assemblée générale en 1970 – à l'élaboration de laquelle nous avons largement contribué³⁾ – mais dans la mesure seulement où elle s'opère dans les organes et organisations dont nous sommes membres. Le règlement intérieur de l'ECOSOC nous donne certes la possibilité de présenter des déclarations aux séances publiques du comité compétent; le travail se fait cependant avant tout au sein de groupes officieux, où nous ne sommes pas admis.

L'insuffisance de notre participation aux travaux de l'ONU touchant directement nos intérêts se manifeste aussi à propos des sociétés transnationales. Nous pouvons certes faire des déclarations à ce sujet à l'ECOSOC, comme ce fut le cas en 1975. Mais si, en dépit de démarches diplomatiques intensives, nous n'avons pas été élu cette année-là dans la Commission nouvellement créée des sociétés transnationales, cela est dû entre autres, d'après nos informations, au fait que la Suisse n'est pas membre de l'ONU.⁴⁾

Les inconvénients qu'entraîne pour la Suisse le fait de ne pas être membre de l'ONU ne se manifestent pas seulement en rapport avec certains problèmes économiques particuliers. Les transformations dont l'économie mondiale a été le théâtre depuis 1973 ont provoqué – comme nous l'avons relevé – une série de décisions qui pourraient marquer un net tournant dans les relations économiques mondiales et entraîner des conséquences auxquelles nous devons faire face, que les décisions concordent ou non avec nos propres conceptions. La Déclaration et le Programme d'action pour l'établissement d'un nouvel ordre économique international et la Charte des droits et devoirs économiques des Etats sont aujourd'hui, sous une forme ou sous une autre, à l'ordre du jour de tous les organes de l'ONU; les organisations régionales et les Etats ont aussi à en tenir compte. Il est concevable que d'autres assemblées extraordinaires soient convoquées à l'avenir afin de poursuivre l'élaboration de nouvelles conceptions de l'économie mondiale, et qu'à la faveur de la restructuration envisagée des secteurs économique et social, les débats de politique économique se déroulent toujours davantage au sein de l'ONU elle-même. A long terme, la

¹⁾ Le rapport de la Commission consultative aborde également les problèmes de la politique économique multilatérale à la page 77.

²⁾ Voir nos rapports de 1969, FF 1969 I 1535 s., et de 1971, FF 1972 I 20 s.

³⁾ Voir notre rapport de 1971, FF 1972 I 18 s.

⁴⁾ Voir nos considérations au chap. III, ch. 3, let. c

Suisse, dont le potentiel économique dépasse de loin son importance politique et démographique, ne pourrait guère rester à l'écart du principal processus de décision sans subir de préjudice.

Ces derniers temps, l'opinion a souvent été exprimée que la Conférence de Paris sur la coopération économique internationale (CCEI ou Dialogue Nord-Sud) – aux travaux de laquelle nous avons été pleinement associés – était de nature, par son caractère exceptionnel, à donner de nouvelles impulsions aux négociations engagées dans le cadre des Nations Unies. Cet objectif a d'ailleurs déterminé le choix de la structure de la CCEI: participation limitée à 27 membres et délai fixé pour l'achèvement des travaux. Au surplus, toute «politisation» des débats devait être évitée. Les difficultés rencontrées dans le Dialogue en dépit de ces dispositions montrent que ce sont moins les mécanismes de l'ONU eux-mêmes que la complexité des problèmes et l'importance des intérêts en jeu qui retardent la solution des problèmes économiques mondiaux. Il faut donc admettre que les relations économiques internationales seront de plus en plus marquées par les décisions des organismes des Nations Unies – Assemblée générale, ECOSOC, CNUCED, BIRD, FMI et GATT – ce qui est d'ailleurs conforme à la volonté des pays du Tiers Monde. L'absence de notre pays de certains forums importants où sont prises les décisions, ne pourra que rendre plus difficile la défense de nos conceptions et de nos intérêts.

iii. *Inconvénients, dans le domaine de la codification du droit international public, de la non-appartenance*

Nous avons déjà relevé dans nos rapports antérieurs qu'à l'heure actuelle, le droit international public était codifié presque exclusivement dans le cadre des Nations Unies.¹⁾ Nous avons aussi souligné à plusieurs reprises que la promotion du droit constituait l'une des tâches les plus éminentes d'un Etat neutre. La Suisse a en effet un intérêt particulier à voir les relations internationales se développer conformément à des normes juridiques et à pouvoir exercer une influence sur l'élaboration de ces normes. Notre participation à la codification du droit international restera toutefois limitée tant que la Suisse ne sera pas membre de l'ONU.²⁾

Nous avons déjà exposé en détail la manière dont sont codifiés les divers secteurs du droit international.³⁾ Les projets d'articles sont préparés et discutés soit à la Commission du droit international, dont un internationaliste de nationalité suisse ne peut pas devenir membre, soit à l'Assemblée générale, avant tout au

¹⁾ Voir nos rapports de 1969, FF 1969 I 1577 s., et de 1971, FF 1972 I 14 s.

²⁾ La Commission consultative est parvenue à la conclusion que notre droit de participation aux travaux de l'ONU dans ce domaine s'est détérioré au cours de ces dernières années, p. 72 s.

³⁾ Voir notre rapport de 1969, FF 1969 I 1577 s.

sein de la sixième Commission. Selon une pratique récente, il arrive que seuls les Etats membres de l'ONU soient consultés sur les projets en préparation. Enfin, une conférence diplomatique à laquelle les Etats non-membres sont invités ne constitue pas dans chaque cas la phase finale de l'adoption d'une nouvelle convention.

3. La Suisse, membre de l'ONU – perspectives et conditions

Dans notre rapport de 1969 surtout, nous avons exposé de manière détaillée les possibilités et conditions d'une adhésion de la Suisse à l'ONU.¹⁾ Conformément à son mandat, la Commission consultative a consacré elle aussi la plus grande partie de ses travaux à l'examen de ce problème.²⁾ Il nous paraît donc utile d'en reprendre les aspects les plus importants à la lumière du rapport de la Commission et de traiter notamment des conséquences de l'universalité de l'Organisation pour la Suisse, de la compatibilité de notre neutralité avec l'appartenance à l'ONU, ainsi que de la mission humanitaire et des bons offices de notre pays.

a. Universalité de l'ONU et adhésion de la Suisse

Dans nos deux précédents rapports, nous avons relevé que l'universalité de l'ONU est un élément d'appréciation important en ce qui concerne nos relations avec l'organisation mondiale.³⁾ La Commission consultative a considéré pour sa part que cette universalité est l'argument principal en faveur de l'adhésion de la Suisse.⁴⁾

Comme nous l'avons rappelé plus haut,⁵⁾ l'ONU est devenue pratiquement universelle à la suite de l'admission en 1971 de la République populaire de Chine comme l'unique représentant de la Chine, et de l'adhésion des deux Etats allemands en 1973. La Suisse est aujourd'hui le seul Etat qui reste de sa propre volonté en dehors de l'ONU.⁶⁾ C'est dire que l'argument selon lequel des Etats importants ne sont pas encore membres de l'ONU a perdu de sa pertinence. Davantage que par le passé, notre non-appartenance relève ainsi de notre seule

¹⁾ Voir notre rapport de 1969, FF 1969 I 1551 s.

²⁾ Rapport de la Commission consultative, p. 10 s. et 26 s.

³⁾ Voir nos rapports de 1969, FF 1969 I 1562 s. et de 1971, FF 1972 I 45 s.

⁴⁾ Rapport de la Commission consultative, p. 11 s. et 95 s.

⁵⁾ Voir nos considérations au chap. II, ch. 1

⁶⁾ Le problème se pose différemment pour les micro-Etats en ce sens que leur adhésion n'était guère envisagée jusque tout récemment et que leur chiffre de population peu élevé leur poserait probablement des problèmes pratiques difficiles.

responsabilité. Nous serons donc appelés à devoir justifier toujours plus les raisons de cette situation particulière, cela d'autant plus que nous avons toujours considéré l'universalité de nos relations internationales comme le corollaire de la neutralité.

L'universalité de l'ONU – la Commission consultative l'a relevé avec raison¹⁾ renforce aussi considérablement la portée de l'article 2, chiffre 6, de la Charte, selon lequel l'Organisation fait en sorte que les Etats qui ne sont pas membres des Nations Unies agissent conformément à ses principes dans la mesure nécessaire au maintien de la paix et de la sécurité internationales. Des pays non-membres peuvent certes objecter qu'en droit international, une telle disposition à charge de tiers ne les engage pas.²⁾ Il n'en reste pas moins qu'elle lie les 147 Etats membres de l'ONU et leur permet en conséquence d'exercer une pression sur un Etat non-membre. La position de l'ONU vis-à-vis d'un Etat non-membre est d'autant plus forte que l'Organisation est devenue universelle.

b. Compatibilité de la neutralité avec une adhésion à l'ONU

Comme nous l'affirmions dans nos deux rapports antérieurs et comme le déclare aussi la Commission consultative, la Suisse – nous en demeurons convaincus – ne saurait adhérer à l'ONU qu'en maintenant son statut de neutralité permanente.

Dans notre rapport de 1969, nous avons exposé en détail les fondements juridiques de la neutralité et les principes de notre politique de neutralité.³⁾ Ces considérations restent valables. Depuis lors, dans notre message du 5 février 1975⁴⁾ concernant la participation de la Suisse à l'Accord relatif à un programme international de l'énergie, nous avons relevé qu'il n'y avait pas d'objection à ce qu'un Etat neutre adhère à des organisations internationales universelles ou régionales, pour autant que cela ne comporte pas l'obligation d'intervenir dans un conflit armé.⁵⁾

Dans l'Acte final de la Conférence d'Helsinki sur la sécurité et la coopération en Europe (CSCE), le premier principe, qui affirme le respect des droits inhérents à la souveraineté, a été complété à la suite d'une initiative suisse par une déclaration qui reconnaît le droit des Etats signataires à la neutralité.⁶⁾

¹⁾ Rapport de la Commission consultative, p. 16 s.

²⁾ Voir notre rapport de 1969, FF 1969 I 1526 s.

³⁾ Voir notre rapport de 1969, FF 1969 I 1474 s. et 1488 s.

⁴⁾ FF 1975 I 757 s.

⁵⁾ *ibid.*, p. 792 s.

⁶⁾ Acte final de la CSCE, d'août 1975, questions relatives à la sécurité en Europe, I. a. I. *in fine*

i. *La neutralité et la Charte des Nations Unies*

La notion de sécurité collective contenue dans la Charte et la neutralité ont toutes deux pour objectif le *maintien de la paix*. Bien qu'elles empruntent des voies différentes pour atteindre ce but, la doctrine dominante reconnaît à l'heure actuelle que la Charte n'exclut pas la neutralité.¹⁾ La Suède, la Finlande et l'Autriche ont démontré à l'évidence que des pays neutres peuvent jouer un rôle actif comme membres de l'ONU sans se mettre en contradiction avec leur statut de neutralité. Le problème de la neutralité se pose avant tout en relation avec les dispositions du chapitre VII de la Charte relatives aux sanctions collectives.²⁾ Lorsque le Conseil de sécurité constate l'existence d'une menace contre la paix, d'une rupture de la paix ou d'un acte d'agression, il peut décider d'appliquer les sanctions non militaires prévues à l'article 41 ou, si elles se révèlent insuffisantes, prendre des mesures militaires conformément à l'article 42.

En principe, les Etats membres sont tenus par l'article 25 de la Charte d'accepter et d'appliquer les décisions du Conseil de sécurité. Aux termes des dispositions du chapitre VII, le Conseil peut inviter soit tous les membres, soit seulement certains d'entre eux à participer à l'exécution de sanctions déterminées. Tandis que les sanctions n'impliquant pas l'emploi de la force doivent être appliquées directement par les Etats membres qui y sont invités, un Etat ne peut être tenu de participer à des sanctions militaires, selon l'article 43, qu'en vertu d'un accord spécial passé avec le Conseil de sécurité, qui doit être ratifié selon les règles constitutionnelles de cet Etat.³⁾

Dans le passé, ce système de sécurité collective n'a pas été mis en application, ce qui s'explique entre autres par le fait que des sanctions collectives ne peuvent être décidées que si aucun membre permanent du Conseil de sécurité ne fait usage de son droit de veto.⁴⁾ Les dispositions du chapitre VII n'ont jusqu'à présent été appliquées qu'une seule fois, lorsque le Conseil de sécurité ordonna le 16 décembre 1966, en se fondant sur les articles 39 et 41 de la Charte, des sanctions économiques contre la Rhodésie.⁵⁾ Ce fait ne doit cependant pas nous amener à sous-estimer la portée des dispositions du chapitre VII dans l'examen d'une adhésion de la Suisse. Il s'agit au contraire de savoir, d'une part, si la neutralité est compatible avec la participation à des sanctions et, de l'autre, si la Charte offre la possibilité à un Etat membre de s'y soustraire.

Dans notre rapport de 1969, nous avons déjà exposé que le système de sécurité collective requiert une prise de position contre celui qui rompt la paix et que

¹⁾ Voir notre rapport de 1969, FF 1969 I 1552 s., et la bibliographie qui y est mentionnée

²⁾ Dans notre rapport de 1969, nous avons longuement analysé le système de sécurité collective, FF 1969 I 1470 s. Nous n'en rappelons ici que les principaux points.

³⁾ Aucun accord de ce genre n'a été conclu jusqu'à maintenant.

⁴⁾ Art. 27, ch. 3, de la Charte

⁵⁾ Résolution 232 (1966) du Conseil de sécurité

l'ONU, en décrétant des sanctions, devient partie au conflit, alors que le statut de neutralité exige le refus de toute ingérence, de toute action militaire et le traitement égal de tous les belligérants.¹⁾

Il s'ensuit qu'une participation de la Suisse à des *sanctions militaires* serait exclue, ce que confirme aussi sans réserve la Commission consultative.²⁾ L'article 43 de la Charte nous permettrait cependant, en tant que membre de l'ONU, de ne pas participer à de telles sanctions. La commission a examiné dans ce contexte si la Suisse devrait se retirer de l'ONU au cas où le Conseil de sécurité ordonnerait des sanctions militaires.³⁾ Nous sommes d'avis qu'il suffirait, pour respecter notre neutralité, de ne pas participer à des mesures militaires, cela d'autant plus qu'une décision individuelle de quitter l'ONU risquerait fort, le cas échéant, d'être interprétée comme une prise de position en faveur de l'agresseur plutôt que comme la manifestation d'une volonté d'impartialité conforme à la neutralité.

La situation est différente en ce qui concerne les *sanctions non militaires*. Dès que celles-ci ont été décidées par le Conseil de sécurité, elles doivent être appliquées automatiquement par les pays membres qui y sont invités.⁴⁾ L'expérience faite dans l'affaire rhodésienne – où le Conseil de sécurité, en se fondant sur l'article 2, chiffre 6, de la Charte, s'était adressé non seulement à tous les Etats membres, mais aussi aux Etats non-membres – montre qu'il est fort peu vraisemblable que le Conseil n'invite à l'avenir qu'une partie des membres à appliquer des sanctions dans le domaine économique et dans d'autres; l'efficacité de telles sanctions serait en effet minime sans la participation de l'ensemble de la communauté internationale.

Des sanctions non militaires n'apparaissent cependant pas nécessairement incompatibles avec la neutralité⁵⁾, encore qu'il soit difficile de faire le partage entre les mesures qui seraient conformes à la neutralité et celles qui ne le seraient pas. S'il veut rester fidèle aux objectifs de la neutralité permanente, un Etat neutre ne peut par principe participer à des mesures qui auraient un caractère de guerre économique. D'autre part, il ne saurait tolérer que sa non-participation ait pour conséquence que des sanctions de l'ONU soient contournées ou que leur efficacité soit compromise. A cela s'ajoute que les mesures non militai-

1) Voir notre rapport de 1969, FF 1969 I 1552

2) Rapport de la Commission consultative, p. 32 s.

3) *ibid.*, p. 50 s.

4) Voir notre rapport de 1969, FF 1969 I 1554 s.

5) Voir notre rapport de 1969, FF 1969 I 1556, et le rapport de la Commission consultative, p. 33 s.

res prévues par la Charte ne sont pas seulement de nature économique. On ne peut dès lors déterminer à l'avance quelles sanctions non militaires seraient ou ne seraient pas compatibles avec notre neutralité.¹⁾

A la suite des sanctions décrétées le 16 décembre 1966 contre la Rhodésie, nous n'avons pas pu éviter, bien que non-membre de l'ONU, de prendre certaines mesures de manière autonome, le Conseil de sécurité ayant invité tous les Etats, qu'ils soient membres ou non de l'ONU, à appliquer les sanctions. Si la Suisse n'avait pas pris des mesures adéquates, elle aurait certainement servi de plaque tournante au commerce extérieur rhodésien.²⁾

Il paraît peu probable que le Conseil de sécurité prenne un jour des sanctions dont l'application nous amènerait à ne pas respecter notre statut de neutralité. A cet égard, le droit de veto des grandes Puissances renforce la garantie que la Suisse pourra sauvegarder sa neutralité même comme membre de l'ONU. Cependant, des sanctions dont l'application ne serait pas compatible avec notre neutralité n'étant pas absolument à exclure, nous devons chercher à déterminer si le droit de neutralité prévaut par sa nature juridique sur la Charte ou s'il a été expressément ou tacitement reconnu par l'ONU.

L'article 103 de la Charte dispose qu'en cas d'antinomie entre les obligations des membres en vertu de la Charte et leurs obligations en vertu de tout autre accord international, les premières prévaudront. Cependant, les règles du droit international coutumier demeurent valables pour les Nations Unies et leurs membres aussi longtemps qu'elles n'ont pas été modifiées par un accord. On peut arguer à juste titre que le statut de neutralité, bien qu'il se fonde en règle générale sur un traité, est progressivement devenu un principe du droit international coutumier.³⁾ Cette thèse ne correspond cependant pas à la doctrine générale.⁴⁾ Aussi

¹⁾ Nous ne pouvons donc pas nous rallier à l'opinion exprimée dans le premier document additif du rapport de la Commission consultative, p. 11 (annexe à la «Documentation pour la presse» du 29. 6. 1976), selon laquelle la Suisse, si elle était membre de l'ONU, aurait à s'abstenir de participer à toutes sanctions pour sauvegarder la crédibilité de sa neutralité.

²⁾ Voir notre rapport de 1969, FF 1969 I 1527 s.; voir également Bindschedler: Die Schweiz und die Sanktionen gegen Rhodesien, ZaöRV 28, 1968, p. 1 s. L'Autriche, membre de l'ONU, avait alors considéré que, la Rhodésie n'ayant été reconnue ni comme Etat, ni en tant que belligérant, sa rébellion contre la Grande-Bretagne ne pouvait pas être qualifiée de guerre selon le droit international public; l'Autriche en concluait que ni le droit de neutralité, ni les obligations qui en découlent n'étaient touchés. Mais même en cas de guerre, un pays neutre n'était pas tenu de soumettre ses importations au droit de neutralité. L'Autriche, tout en déclarant qu'elle appliquerait les sanctions dans ce cas concret en se fondant sur ces considérations, a réaffirmé en même temps son statut de neutralité permanente. Voir Zemanek, Österreich und die Sanktionen gegen Rhodesien, ZaöRV 28, 1968, p. 29 s.

³⁾ Voir notre rapport de 1969, FF 1969 1552 s.

⁴⁾ Voir en particulier Chaumont, Nations Unies et Neutralité, Recueil des Cours 89, 1956 I, p. 43, qui estime que les engagements prévus à l'article 103 de la Charte marquent les limites du statut de neutralité.

l'Autriche ne s'est-elle pas fondée sur elle pour définir la relation entre sa neutralité et la Charte. Elle considère au contraire que l'ONU, en accueillant un pays neutre, aurait agi en pleine connaissance de son statut et reconnu ainsi sa neutralité. Les organes de l'ONU, en particulier le Conseil de sécurité, seraient donc tenus de libérer un pays neutre de l'obligation d'appliquer une décision de nature à le mettre en conflit avec son statut de neutralité.¹⁾

Nous partageons en principe cette conception. La plupart des membres fondateurs de l'ONU connaissent notre statut de neutralité et l'ont reconnu de longue date. En revanche, ce statut, juridiquement et politiquement très nuancé, est généralement moins familier aux nombreux nouveaux membres des Nations Unies. Nous pensons dès lors qu'il devrait être rappelé en cas d'adhésion de la Suisse à l'ONU.

ii. *Modalités du maintien de la neutralité au sein de l'ONU*

Dans notre rapport de 1969, nous avons examiné trois possibilités théoriques de maintenir notre neutralité au sein de l'ONU: adhésion assortie d'une réserve formelle de neutralité; adhésion et conclusion simultanée d'un accord au sens de l'article 43 de la Charte; adhésion sans référence expresse à la neutralité.²⁾ Comme nous, et pour des raisons analogues aux nôtres, la Commission consultative pour l'ONU a rejeté ces trois variantes.³⁾ Elle propose en revanche que la Suisse accompagne sa demande d'adhésion d'une déclaration affirmant sa volonté de maintenir, même en étant membre de l'ONU, sa neutralité permanente traditionnelle, qui repose sur le droit des gens, et d'assumer les obligations qui en découlent. Si, par la suite, le Conseil de sécurité recommandait l'admission de la Suisse et si l'Assemblée générale l'approuvait, notre pays pourrait, en toute bonne foi, en déduire que l'ONU a reconnu tacitement sa neutralité permanente.⁴⁾ Une minorité de la Commission consultative a toutefois exprimé sa préférence pour une réserve formelle de neutralité; au cas où une telle réserve ne pourrait pas être formulée avec plein effet sur le plan du droit international, elle préconise une déclaration par laquelle la Suisse déclinerait expressément la participation à toutes sanctions.⁵⁾

Jusqu'à présent, aucun Etat neutre membre de l'ONU n'a rappelé d'une manière ou d'une autre son statut de neutralité lors de son adhésion. Il est vrai que la situation de chacun d'eux était quelque peu différente de la nôtre.⁶⁾

1) Voir par exemple Verdross, *Völkerrecht*, 5^e édition, 1965, p. 656

2) Voir notre rapport de 1969, FF 1969 I 1556 s.

3) Rapport de la Commission consultative, p. 35 s.

4) Rapport de la Commission consultative, p. 37 s.

5) Premier document additif du rapport précité, doc. cit., p. 24

6) Voir notre rapport de 1969, FF 1969 I 1557 s.

La Suisse, quant à elle, ferait probablement au moment de son adhésion une déclaration unilatérale de neutralité, qui serait de préférence formulée en termes plutôt généraux, ne serait-ce que parce que, comme nous l'avons relevé, nous ne jugeons pas inconcevable la participation à certaines formes de sanctions. Par sa nature même, la politique de neutralité exige que chaque cas concret soit examiné à la lumière des principes la régissant, de sorte qu'aucun pays neutre ne peut fixer sa position d'avance dans tous les détails.

iii. *Politique de neutralité au sein de l'ONU*

Nous nous sommes toujours efforcés de rendre notre politique de neutralité crédible et, dans toute la mesure du possible, prévisible. Nous appliquons ce principe dans nos prises de position sur des questions politiques dans les organes et les institutions spécialisées de l'ONU; nous continuerions à le faire comme membre de l'ONU.

Nous n'avons jamais considéré que pratiquer une politique de neutralité signifie renoncer à toute politique étrangère. La politique de neutralité doit bien plutôt être définie comme la politique conduite par un pays neutre en temps de paix en vue d'éviter qu'il ne soit entraîné dans un conflit armé.¹⁾ En même temps, l'Etat neutre conserve une marge suffisante pour déployer la partie de sa politique étrangère qui n'est pas en relation directe avec la neutralité.²⁾

La participation de pays neutres à des organisations internationales de caractère politique implique principalement deux tâches. Tout d'abord, ils veillent à sauvegarder leurs intérêts propres et à défendre leur point de vue sur les problèmes de caractère général; au surplus, ils s'engagent à faire respecter le droit et à promouvoir des solutions équilibrées et raisonnables. Enfin, ils exercent une action médiatrice et s'emploient à trouver des compromis. Ce comportement a fait ses preuves lors de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (CSCE).

Il va sans dire que lors de débats au sein de l'ONU sur des conflits où la neutralité exigerait une stricte non-ingérence, nous devrions nous abstenir de toute déclaration pouvant être interprétée comme favorable à l'une des parties. Mais nous n'en aurions pas moins à nous demander chaque fois, qu'il s'agisse

¹⁾ Voir entre autres Bindschedler: *Die Neutralität im modernen Völkerrecht*, ZaöRV 17, 1956/57, p. 4; Guggenheim, *Der Neutralitätsbegriff im allgemeinen Völkerrecht und in der internationalen Organisation*, in *Festschrift Verdross*, 1971, p. 121. Nous avons confirmé à nouveau cette règle fondamentale dans notre message du 5 février 1975, FF 1975 I 757 s., concernant la participation de la Suisse à l'Accord relatif à un programme international de l'énergie.

²⁾ Nous ne pouvons donc pas nous rallier au premier document additif du rapport de la Commission consultative, doc. cit., p. 13, selon lequel la Suisse devrait faire systématiquement preuve de réserve dans les questions politiques au sein de l'ONU.

de questions politiques ou d'autre nature, si notre conception d'une neutralité active ne nous impose pas de prendre position.¹⁾ Adhérer à l'ONU, en effet, signifie affirmer notre solidarité avec la communauté internationale, manifester notre intérêt pour ses problèmes et notre volonté de contribuer efficacement à leur solution. Nous devrions user du forum des Nations Unies pour exposer notre politique de neutralité et démontrer qu'elle ne limite pas nos possibilités d'action, mais constitue un instrument au service des peuples et de la paix.

La Commission consultative a examiné le comportement que la Suisse pourrait adopter lors de votes au sein de l'ONU.²⁾ Se fondant sur une étude de son secrétariat, elle a analysé les votes relatifs aux résolutions de la 29^e Assemblée générale, en 1974, relatives au conflit du Moyen-Orient et à l'Afrique du Sud. Elle a examiné aussi comment la Suisse aurait pu voter si elle avait été membre de l'ONU, en tenant compte notamment de la manière dont les autres pays ont agi, ce qui s'imposait en raison des consultations qui se déroulent entre pays neutres et autres Etats préalablement aux votes. La commission est parvenue à la conclusion que sur environ 30 résolutions, la Suisse se serait sans doute abstenue dans un tiers ou tout au plus la moitié des cas – l'Autriche s'est abstenue douze fois, la Suède onze – et que, dans les autres, elle aurait pu se prononcer par un oui ou par un non tout en se conformant aux exigences de sa politique de neutralité.

Les résultats de cette investigation montrent bien que la Suisse serait à même de s'affirmer à l'ONU tout en suivant une politique de neutralité. Ils concordent d'ailleurs d'une manière générale avec notre politique dans les organes et les institutions spécialisées des Nations Unies.³⁾

c. Mission humanitaire de la Suisse et adhésion à l'ONU

La neutralité a permis à la Suisse de ne pas être entraînée dans les conflits armés de notre époque. C'est pourquoi elle est consciente d'avoir une mission humanitaire à remplir. Au cours des années, celle-ci s'est étendue à des situations de détresse autres que celles qui résultent de conflits armés. Aujourd'hui, cette mission englobe surtout l'aide aux réfugiés et aux victimes de la guerre ou de catastrophes. Dans cette perspective, le Comité international de la Croix-Rouge (CICR) continue de jouer un très grand rôle. Par ailleurs, à la suite de notre rapport du 18 août 1971 concernant la création d'un corps de volontaires pour l'aide en cas de catastrophe, que vous avez approuvé le 14 mars 1972, nous avons créé un tel corps, qui a déjà fait ses preuves à plusieurs reprises.

¹⁾ Voir aussi le second document additif du rapport de la Commission consultative, doc. cit., p. 1

²⁾ Voir le rapport de la Commission consultative, p. 38 s.

³⁾ Voir à ce sujet nos considérations au chap. IV, ch. 1, let. a (ii)

Les missions humanitaires figurent également parmi les tâches des Nations Unies. Nous mentionnerons avant tout les activités du Haut-Commissariat pour les réfugiés (HCR)¹⁾ et celles du Bureau du coordinateur des Nations Unies pour l'aide en cas de catastrophe (UNDRO)²⁾. L'ONU est également intéressée au développement du droit humanitaire international.

Nous entendons rester entièrement fidèles à notre tradition humanitaire. Il n'y a pas lieu de craindre que les activités du HCR et de l'UNDRO posent des problèmes à cet égard, car notre collaboration avec ces deux institutions est d'ores et déjà étroite et ne pourrait être que renforcée par une adhésion de la Suisse à l'ONU.³⁾

Nous avons déjà traité dans notre premier rapport de la situation du CICR après une éventuelle adhésion de la Suisse à l'ONU⁴⁾, problème qui a également retenu l'attention de la Commission consultative.⁵⁾ Dans un mémorandum adressé à la commission, le CICR a exprimé l'avis qu'une adhésion de la Suisse à l'ONU ne devrait pas exercer une influence notable sur le rôle de l'institution. Il serait toutefois concevable que certaines prises de position de la Suisse puissent avoir des conséquences négatives pour le CICR. Son action étant essentiellement fondée sur la neutralité suisse, le CICR soulignait qu'il ne pouvait remplir pleinement sa mission que si la Suisse appliquait strictement le droit de neutralité et pratiquait une politique rigoureuse de neutralité.⁶⁾ La majorité de la commission a estimé que les craintes exprimées par le CICR pouvaient être écartées si la Suisse adhérait à l'ONU en maintenant son statut de neutralité, étant toutefois entendu que les délégués suisses à l'ONU auraient à tenir compte des préoccupations du CICR.

Le Conseil fédéral a déjà souligné qu'il était conscient, en tant que dépositaire et garant des Conventions internationales de la Croix-Rouge, de ses responsabilités à l'égard du CICR.⁷⁾ Cette constatation reste pleinement valable, comme la délégation suisse à la Conférence diplomatique sur le droit humanitaire international en a fourni la preuve au cours de ces dernières années. Il pense donc qu'une politique de neutralité mûrement réfléchie au sein de l'ONU ne saurait porter préjudice au CICR.

¹⁾ Voir nos considérations au chap. III, ch. 4, let. d (i)

²⁾ Voir nos considérations au chap. III, ch. 4, let. d (iv)

³⁾ Voir nos rapports de 1969, FF 1969 I 1533 s., et de 1971, FF 1972 I 28 s.

⁴⁾ Voir notre rapport de 1969, FF 1969 I 1581 s.

⁵⁾ Rapport de la Commission consultative, p. 54 s.

⁶⁾ Cet avis du CICR est partagé par les auteurs du premier document additif du rapport de la Commission consultative, doc. cit., p. 18 s.

⁷⁾ Voir notre rapport de 1969, FF 1969 I 1581 s.

d. Adhésion à l'ONU et bons offices de la Suisse

Les bons offices, expression de notre disponibilité, sont un élément important de notre politique étrangère. Dans le passé, nous avons été appelés à fournir nos bons offices surtout en raison de notre neutralité. Il y a donc lieu de se demander si une adhésion à l'ONU aurait pour effet de réduire nos possibilités dans ce domaine.

Jusqu'à maintenant, notre position particulière d'Etat non-membre de l'ONU n'a pas affecté cette activité. C'est ainsi qu'en décembre 1971, nous avons été chargés du double mandat de défendre les intérêts indiens au Pakistan et pakistanais en Inde. L'ONU, de son côté, a confié à plusieurs reprises des missions spéciales, humanitaires ou politiques, à des ressortissants suisses.

On constate cependant qu'au cours des dernières années, un moins grand nombre de mandats nous ont été confiés. La raison en est pour une part que lors de conflits extra-européens, les bons offices d'Etats européens sont moins fréquemment requis et qu'en cas de rupture des relations diplomatiques, il existe une tendance à confier la défense de ses intérêts à un Etat idéologiquement proche ou à une organisation régionale plutôt qu'à un pays neutre.¹⁾ Par ailleurs – et c'est là une raison sans doute plus importante – les bons offices se déroulent toujours plus souvent sous l'égide de l'ONU elle-même, notamment par l'entremise du Secrétaire général ou d'un représentant personnel désigné par lui. La Suisse, Etat non-membre, est ainsi souvent tenue à l'écart, et cela d'autant plus que les personnalités suisses pouvant entrer en considération sont en règle générale peu connues des Etats membres.

Il n'est pas inconcevable que, dans certaines situations, nous puissions être appelés à fournir des bons offices précisément comme Etat neutre et non-membre parce que la confrontation a lieu à l'intérieur de l'Organisation et que nous occupons en quelque sorte une «position de réserve» à son égard.²⁾ Cependant, l'acceptation d'une telle mission peut nous poser des problèmes lorsqu'il s'agit d'une affaire où les Etats membres ne veulent pas engager leur prestige et préfèrent confier une mission délicate à un Etat non-membre.

Etant donné le degré d'universalité atteint par les Nations Unies, notre adhésion ne réduirait pas nos possibilités en matière de bons offices.³⁾ En particulier, nous tenons pour dépassées les objections que l'on peut opposer à un abandon

¹⁾ Voir notre rapport de 1969, FF 1969 I 1578 s.

²⁾ Voir notre rapport de 1969, FF 1969 I 1580

³⁾ A cet égard, nous nous rallions au premier document additif du rapport de la Commission consultative doc. cit., p. 17.

de notre «position de réserve».¹⁾ Si nous adhérons à l'ONU, tous les pays susceptibles de prêter leurs bons offices seraient membres de l'Organisation, et de telles missions ne pourraient inévitablement être confiées qu'à des Etats membres.²⁾ Nous pensons que cette situation ne ferait qu'améliorer notre position dans ce domaine et donnerait à une Suisse membre de l'ONU des occasions plus nombreuses de remplir certaines missions. Nous aurions aussi la possibilité de tenir compte, dans nos prises de position et dans nos votes, d'éventuelles missions de bons offices.

e. Conséquences financières d'une adhésion

En cas d'adhésion de la Suisse à l'ONU, sa quote-part de contribution au budget serait à l'heure actuelle de 0,96 pour cent. Celui-ci s'est élevé pour l'exercice biennal 1976-1977 à un montant total de près de 760 millions de dollars, ce qui représenterait pour la Suisse une contribution d'environ 3,6 millions de dollars par année. Ce montant comprend les contributions que la Suisse verse d'ores et déjà aux organes de l'ONU aux travaux desquels elle participe de plein droit, à savoir la CIJ, la CNUCED, l'ONUDI, la Commission économique pour l'Europe et le Contrôle international des stupéfiants.

La Commission consultative a exprimé l'avis que les conséquences financières d'une adhésion seraient supportables pour la Suisse même dans la situation financière tendue que connaît actuellement la Confédération.³⁾

f. Soumission d'une adhésion de la Suisse au référendum obligatoire

Le nouvel article 89 de la constitution, adopté lors de la votation populaire du 13 mai 1977, dispose à son paragraphe 5 que l'adhésion à des organisations de sécurité collective ou à des communautés supranationales est soumise au vote du peuple et des cantons.

L'Organisation des Nations Unies, nous l'avons rappelé dans le présent rapport⁴⁾, est une organisation de sécurité collective au sens du nouvel article constitutionnel. Une adhésion de la Suisse à l'ONU serait dès lors soumise au référendum obligatoire.

¹⁾ Cette opinion ne correspond pas entièrement à l'avis exprimé dans le document précité.

²⁾ Voir également le rapport de la Commission consultative, p. 60 s.

³⁾ Voir le rapport de la Commission consultative, p. 88

⁴⁾ Voir à ce sujet nos considérations au chap. IV, ch. 3, let. b (i)

V. Suite donnée aux propositions formulées dans le rapport de 1971; Commission consultative ad hoc pour les relations de la Suisse avec l'ONU

1. Institution, composition et mandat

Conformément à la proposition formulée dans notre rapport du 17 novembre 1971, que vous aviez approuvée, nous avons institué, par décision du 28 août 1973, une Commission consultative composée de 50 membres, qui était chargée d'examiner les relations de la Suisse avec les Nations Unies. Nous en avons confié la présidence à M. Edouard Zellweger, ancien Conseiller aux Etats.

La commission a été composée de façon que toutes les parties du pays et toutes les couches de la population y soient équitablement représentées.¹⁾ Tous les groupes parlementaires l'étaient soit par leur président, soit par d'autres membres dirigeants. Des juges fédéraux et des membres du Haut-Commandement de l'armée, des représentants des associations qui portent un intérêt particulier à la politique étrangère de la Suisse, telles que la Commission nationale suisse pour l'UNESCO, l'Association suisse de politique étrangère, l'Association suisse pour les Nations Unies, la Section suisse de l'Union européenne et le Comité international de la Croix-Rouge, de même que plusieurs professeurs d'université, des représentantes des organisations féminines nationales et de jeunes citoyens intéressés à la politique ont participé aux travaux de la commission.

Nous avons chargé la commission de nous présenter un rapport détaillé dans lequel elle devrait examiner toutes les formes que pourraient revêtir les relations futures de la Suisse avec les Nations Unies et peser leurs avantages et leurs inconvénients. L'opinion publique devait être informée périodiquement de l'état des travaux de la commission ainsi que de l'essentiel des conclusions auxquelles elle serait parvenue.²⁾

2. Travaux de la commission

La séance constitutive de la commission a eu lieu le 16 octobre 1973 en présence du Chef du Département politique. Ayant constaté dès le début qu'une seule alternative se posait – maintenir le statu quo ou adhérer aux Nations Unies – la commission a orienté ses délibérations en conséquence.

La commission a terminé ses travaux peu après le décès de son président, survenu en juillet 1975, et nous a remis son rapport le 23 août 1975. Un groupe de quatre membres de la commission nous a présenté simultanément un mémoire

¹⁾ La liste des membres de la Commission se trouve à l'annexe V.

²⁾ Le mandat de la commission figure à l'annexe VI.

dans lequel ils déclaraient qu'à leur avis, certains aspects de l'adhésion de la Suisse à l'ONU n'avaient pas été pris suffisamment en considération et que le rapport de la commission devait être complété. Après avoir pris connaissance de ces deux documents, nous avons renvoyé le rapport à la commission le 5 septembre 1975 en exprimant le désir que tous les membres en approuvent la transmission au Conseil fédéral et en l'invitant à mener ses travaux à bonne fin. La commission a alors approuvé une proposition de son bureau consistant à prier les auteurs du mémoire à présenter leurs considérations dans un texte séparé, les autres membres de la commission étant également invités à faire valoir une opinion minoritaire au cas où ils le souhaitaient. Les auteurs du mémoire ont rédigé, dans les délais fixés par le bureau, un nouveau document signé par douze membres de la commission. En outre, quatre autres membres ont présenté un document additif qui a ensuite été signé encore par huit membres. Réunie le 17 février 1976 sous la présidence du professeur Dietrich Schindler, membre du bureau, la commission a décidé de nous remettre le rapport original approuvé par une large majorité ainsi que les deux documents additifs rédigés par les groupes minoritaires. Donnant suite à cette décision, le bureau a transmis les trois textes par lettre du 26 février 1976 au Président de la Confédération. Nous avons pris connaissance du rapport et des deux documents additifs lors de notre séance du 7 avril 1976 et décidé de les publier. Nous avons délié la commission de son mandat en la remerciant des services rendus. En outre, nous avons chargé le Département politique de mettre à profit les travaux de la commission lors de l'élaboration de notre troisième rapport. Le bureau de la Commission consultative a porté son rapport et les deux documents additifs à la connaissance du public lors d'une conférence de presse qui s'est tenue le 29 juin 1976.

3. Conclusions et propositions de la commission, notamment en ce qui concerne l'information du public

Le rapport de la commission nous a fourni une base précieuse pour l'appréciation de nos relations avec les Nations Unies, qui nous a été utile même si nous n'en approuvons pas entièrement certaines nuances. Le rapport et les deux documents additifs ayant été publiés, nous renonçons à les présenter ici.

Nous avons donné notre avis sur les conclusions de la commission¹⁾ à mesure que les divers sujets ont été traités dans le présent rapport, et nous nous exprimerons à leur propos aussi dans nos propres conclusions. Nous nous bornerons à examiner ici les propositions concrètes formulées par la commission au sujet de l'analyse et de l'information de l'opinion publique.

¹⁾ Le texte des conclusions et des propositions de la commission est publié dans l'annexe VII.

La commission s'est efforcée d'*analyser l'opinion du public* en ce qui concerne une éventuelle adhésion de la Suisse à l'ONU. Elle s'est fait informer du résultat de divers sondages d'opinion, qui se limitaient toutefois à la question «Etes-vous pour ou contre une adhésion de la Suisse à l'ONU?». Il ressort de ces enquêtes que les partisans et les adversaires de l'adhésion sont à peu près de force égale et que le nombre des personnes sans opinion est relativement élevé. De façon générale, la commission est arrivée à la conclusion que le peuple suisse manifeste un certain scepticisme à l'égard des Nations Unies et que celui-ci s'explique en partie par un manque d'information. De ce fait, l'attitude des électeurs à l'égard d'une adhésion de la Suisse à l'ONU ne peut être prévue d'une manière certaine. C'est pourquoi la commission a proposé d'examiner scientifiquement les raisons et les motivations des adversaires et des partisans de l'adhésion à l'ONU, ainsi que les lacunes éventuelles dans l'information.

Nous sommes également d'avis qu'il serait utile, en vue de déterminer les lignes de la politique qu'il conviendra de mener à l'avenir à l'égard de l'ONU, de connaître non seulement le nombre probable des électeurs qui se prononceraient pour ou contre une adhésion, mais encore les motifs qui les engageraient à adopter l'une ou l'autre attitude. Nous approuvons donc la proposition de la commission de procéder à un sondage d'opinion ayant un caractère scientifique.

Mais il ne suffit pas de constater des lacunes, il faut encore les combler. La commission s'est ainsi préoccupée des voies et moyens d'améliorer l'*information*. Elle estime que les électeurs ont le droit d'être renseignés le plus largement possible puisqu'il s'agit d'une matière sur laquelle il leur appartiendra de prendre en fin de compte la décision. A cet effet, la commission propose de publier une brochure d'information objective sur les Nations Unies, qui devrait être accessible à tous. Elle nous demande enfin de désigner une petite commission d'information.

Nous sommes disposés à donner suite à ces propositions de la commission et à instituer une commission d'information, avec laquelle nous examinerons notamment la publication éventuelle d'une brochure populaire sur la Suisse et les Nations Unies ainsi que la question d'un sondage d'opinion de caractère scientifique.

Nous attachons une grande importance à l'information du public. Nous pensons que les autorités et les mass media doivent se partager cette tâche, les unes et les autres avec les moyens propres dont ils disposent.

Un des principaux objectifs des rapports périodiques du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur les relations de la Suisse avec l'ONU était précisément d'informer l'opinion publique, par l'intermédiaire des Chambres, sur les activités toujours plus nombreuses de l'organisation mondiale et sur leurs répercussions pour la Suisse. Comme les deux rapports qui l'ont précédé, celui-ci devrait

contribuer à une meilleure compréhension, dans notre pays, des Nations Unies et des institutions spécialisées, et promouvoir un dialogue plus vivant entre les autorités et les citoyens sur les relations de la Suisse avec l'ONU.

Pour y parvenir, il est indispensable que, parallèlement aux efforts déployés par les autorités, la presse, la radio et la télévision s'intéressent davantage aux Nations Unies et s'efforcent de donner de l'organisation mondiale une image objective.

VI. Résumé et conclusions

1. Le présent rapport a tracé les lignes de force qui caractérisent l'évolution des Nations Unies au cours de ces dernières années et mis en lumière son incidence sur la position de la Suisse vis-à-vis de l'organisation mondiale.

i. L'ONU est devenue aujourd'hui pratiquement universelle. Cet aboutissement majeur constitue, de l'avis de la Commission consultative, l'argument le plus fort en faveur d'une adhésion de la Suisse. C'est un fait que notre pays est désormais le seul au monde à demeurer, sans y être contraint, à l'écart des Nations Unies. Plus que par le passé, sa non-appartenance relève de sa seule responsabilité, et il lui faudra toujours davantage expliquer les raisons de cette situation exceptionnelle. Ce ne sera pas une tâche facile, car cet état de choses ne cadre guère avec l'universalité de nos relations internationales, considérée comme le corollaire de la neutralité.

Il est vrai qu'au cours de ces dernières années, on a enregistré certaines manœuvres tendant à porter atteinte à l'universalité de l'ONU. Un pays, l'Afrique du Sud, a vu limiter ses droits de participation à l'Assemblée générale; un autre, Israël, a été lui aussi en butte à des mesures restrictives dans certaines organisations du système des Nations Unies. De telles pratiques sont, il faut le dire, franchement déplorables. Elles ne doivent pourtant pas servir de prétexte pour nous dispenser de faire face d'une manière réaliste au véritable problème que pose à la Suisse l'universalité des Nations Unies.

ii. Universelle, l'ONU ne l'est pas seulement devenue par sa composition, mais également par l'extension de ses tâches. Le présent rapport l'a souligné: celles-ci embrassent désormais la plupart des secteurs de la vie des peuples.

Autour du noyau que constitue le domaine proprement politique, des efforts de coopération à l'échelle mondiale se développent sur les plans économique, social, juridique, scientifique, technique, écologique et humanitaire, les uns et les autres revêtant un caractère de plus en plus global.

Dans chacun des cas envisagés, l'ONU ne se contente plus d'établir des bases statistiques et documentaires. Peu à peu, les conceptions qu'elle élabore et qu'elle diffuse tendent à devenir des normes universelles, dont aucun gouvernement ne saurait faire abstraction. Ces conceptions, qui procèdent d'une vision essentiellement politique des problèmes, émanent en premier lieu de l'Assemblée générale et de ses organes principaux. Elles sont importantes car elles indiquent la direction générale dans laquelle les organes subsidiaires et les agences spécialisées ont ensuite à orienter leurs activités.

Ainsi donc, un Etat qui n'appartient pas à l'ONU n'est en mesure ni de faire entendre sa voix, ni de défendre ses positions dans l'enceinte même où se dessinent les orientations et où se prennent les décisions appelées à déterminer toute l'action du système des Nations Unies. Un Etat dans cette situation se trouve placé devant des faits accomplis et des options déjà prises, sur lesquels il n'aura pu exercer aucune influence. C'est notamment le cas, comme on l'a vu dans le présent rapport, en ce qui concerne la définition d'un nouvel ordre économique international et la codification du droit international public. Dans ce dernier domaine, auquel la Suisse porte traditionnellement un grand intérêt, elle se heurte aux réticences de certains Etats à laisser un Etat non-membre participer aux travaux de la Commission juridique de l'Assemblée générale lorsque cette commission est chargée de l'élaboration d'une convention internationale. Au surplus, les conditions mises ces dernières années à la participation de la Suisse ont eu pour effet de rendre plus difficiles la présentation et la défense de ses points de vue.

- iii. Le présent rapport a indiqué pour quelles raisons la distinction longtemps utilisée entre «ONU politique» et «ONU technique» avait aujourd'hui perdu de sa pertinence. Nous le relevions déjà dans notre réponse du 16 juin 1975 à l'interpellation Hofer sur la situation internationale: à l'échelle mondiale, peu d'entreprises techniques peuvent être poursuivies en marge des grandes options politiques et du contexte général de la vie internationale dans lequel elles s'insèrent nécessairement.

C'est pourquoi la Suisse court le risque d'avoir de plus en plus de peine à défendre de manière satisfaisante sa position dans le monde en restant en dehors de l'ONU. Il ne faut pas perdre de vue en effet que les vastes et laborieux efforts des Nations Unies pour la paix dans le monde et pour le développement économique méritent non seulement une contribution technique et financière. Ils exigent aussi des Etats qui y collaborent un engagement politique. En tous les cas, une coopération réduite aux seules activités dites «techniques» – si utiles soient-elles – suffira de moins en moins à un pays résolu à jouer pleinement son rôle sur la scène internationale.

2. Dans nos rapports de 1969 et de 1971, nous avons déjà traité abondamment du problème de la *neutralité* en relation avec la Charte. Nous avons clairement relevé qu'une adhésion de la Suisse n'était concevable que moyennant le maintien de sa neutralité. Le présent rapport revient en détail sur cette question. Il suffira donc de retenir ici les éléments essentiels.

Ce qu'il faut souligner d'abord, c'est la convergence des objectifs qui existe entre le système du maintien de la paix, défini par la Charte et complété par la pratique des Nations Unies, et la neutralité telle que la conçoit la Suisse. D'ailleurs, sans faire mention expresse de la neutralité, la Charte ne l'exclut aucunement. Bien plus, en accueillant des Etats neutres, l'ONU a reconnu «de facto» la neutralité et son rôle spécifique. Mais, ce qu'il faut dire avec le plus de force, c'est qu'aucun Etat neutre membre de l'Organisation ne s'est jamais trouvé placé dans une situation où il aurait eu à choisir entre les obligations que lui impose la Charte et les exigences de sa propre politique de neutralité. Cette constatation a pris tout son poids quand on a vu la Suède et l'Autriche siéger au Conseil de sécurité et y jouer un rôle très actif.

Plusieurs facteurs renforcent la conviction que l'appartenance à l'ONU et la pratique d'une politique de neutralité sont en réalité pleinement compatibles. Il faut avant tout rappeler que le système de sécurité collective, prévu au chapitre VII de la Charte, est pratiquement resté lettre morte et qu'il a été peu à peu remplacé par la procédure dite du maintien de la paix. Cette évolution fondamentale tient au fait que toute «action» de l'ONU en cas de menace contre la paix et, a fortiori, la prise de sanctions suppose l'accord des cinq membres permanents du Conseil de sécurité. Or, l'état des relations internationales étant ce que nous savons, l'éventualité d'une intervention concertée des cinq grandes puissances, ou même d'une absence de divergences entre elles, demeure peu vraisemblable. Voilà qui limite passablement les possibilités d'action de l'ONU. On peut dire à cet égard que le droit de veto dont disposent les membres permanents du Conseil, si décrié soit-il, constitue en définitive pour l'Etat neutre la plus sûre garantie qu'il ne risquera pas de se trouver au sein de l'Organisation dans une situation où il aurait à se plier à des mesures obligatoires dans un conflit majeur, c'est-à-dire impliquant une grande Puissance soit directement, soit indirectement.

Il faut ajouter que, même dans l'hypothèse où le Conseil de sécurité édicterait des sanctions militaires, un Etat membre ne serait encore astreint à y participer qu'en vertu d'un accord spécial conclu en bonne et due forme avec ledit Conseil. Dans le cas de sanctions non militaires, il n'existe pas, il est vrai, de clause réservant l'assentiment des Etats intéressés, encore que le Conseil de sécurité ait le droit de dispenser certains membres de prendre les mesures nécessaires à l'exécution de cette décision. Compte tenu des limites fort étroites que la conjoncture politique impose à une «action» des Nations Unies en vertu du chapitre VII, force est donc de reconnaître

qu'un Etat neutre membre de l'Organisation pourrait se trouver juridiquement dans l'obligation d'appliquer les sanctions non militaires que déciderait par extraordinaire le Conseil de sécurité.

Mais il faut ajouter aussitôt que, même neutre, un Etat non-membre peut difficilement ne tenir aucun compte d'une décision de cette nature. On l'a bien vu dans le cas de la Rhodésie, quand nous avons été amenés à prendre, à titre autonome il est vrai, des mesures destinées à empêcher que la Suisse ne constitue une brèche dans le système des sanctions contre Salisbury en servant de plaque tournante au commerce extérieur rhodésien.

3. Le problème d'une éventuelle adhésion de la Suisse à l'ONU doit être examiné maintenant dans le *cadre général de notre politique étrangère*, dont les composantes essentielles sont – il faut le rappeler – la neutralité, la solidarité et la participation. Un bref rappel historique s'impose:

Depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, la Suisse est parvenue à résoudre la plupart des grands problèmes qui se sont posés à elle dans le domaine de la coopération internationale. Avec ses partenaires politiques les plus proches, les pays neutres européens, elle a instauré des consultations régulières, tant bilatérales que dans les enceintes multilatérales auxquelles ces pays participent. Dès l'origine, elle a appartenu à l'OECE, devenu ensuite l'OCDE, ainsi qu'à l'Association européenne de libre-échange (AELE). Avec ses principaux partenaires économiques, à savoir les pays du Marché Commun, elle a conclu l'accord de libre-échange de 1972. Avec les démocraties d'Europe occidentale, une coopération s'est institutionnalisée à la suite de notre adhésion à l'organisation politique qu'est le Conseil de l'Europe.

Dans le contexte Est-Ouest, la participation active de la Suisse à la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (CSCE) lui a permis de réaffirmer et de faire reconnaître son identité politique propre.

Sur le plan mondial, notre présence a été jusqu'ici assurée par notre participation à la plupart des agences spécialisées des Nations Unies. Elle l'est aussi au sein des organes importants de l'Assemblée générale traitant de problèmes économiques et sociaux: PNUD, FISE, CNUCED, ONUDI. Nous avons accédé au GATT dès 1966 et fûmes admis en 1975 au nombre des huit membres industrialisés du dialogue Nord-Sud qui s'est déroulé à Paris dans le cadre de la Conférence sur la coopération économique internationale. Enfin, la Suisse a franchi un pas important pour se rapprocher du Tiers Monde en assistant, à titre d'invité, à la Conférence au sommet du mouvement des non-alignés, qui s'est tenue à Colombo en août 1976.

Le rappel, même schématique, de ces faits montre que la Suisse a marqué sa solidarité avec l'Europe, en assumant, en particulier grâce à son adhé-

sion au Conseil de l'Europe et à son rôle actif à la CSCE, les responsabilités politiques qu'implique cette solidarité. Mais dans le même temps, sa participation à la coopération sur le plan mondial demeure frustrée de son élément essentiel, à savoir l'appartenance à l'institution politique centrale et faitière. Il s'agit là d'une véritable anomalie qu'un pays tel que la Suisse, dont les ramifications internationales débordent de toutes parts les dimensions de la géographie et de la démographie, pourra de moins en moins supporter sans dommage dans le monde interdépendant d'aujourd'hui.

Certes, il faut se garder d'exagérer le rôle qu'un pays comme le nôtre pourrait jouer au sein des Nations Unies. Il n'en est pas moins en mesure de faire entendre sa voix dans les grands débats politiques de l'heure et même sur les problèmes les plus brûlants, comme celui de l'incidence du respect des droits de l'homme sur la détente internationale. On l'a vu notamment à la CSCE. Dans d'autres enceintes également, nous sommes déjà amenés à prendre position dans les débats politiques qui s'y déroulent. Rien ne nous empêcherait dès lors de défendre au sein de l'ONU les positions que nous jugerions justes, sans pour autant mettre en cause notre politique de neutralité.

4. Durant ces dernières années, notamment depuis 1969, la politique du Conseil fédéral a tendu à rapprocher la Suisse des Nations Unies. Diverses mesures ont été prises à cette fin, dont il a été fait mention dans nos précédents rapports et dans celui-ci. Il faut toutefois se rendre compte qu'il existe des limites objectives à cette politique. Un Etat non-membre ne doit ni ne peut éluder sans cesse les conséquences de son refus de participation. Il ne serait pour lui ni réaliste, ni équitable de chercher à bénéficier des avantages d'une pleine collaboration avec l'ONU sans porter avec l'ensemble des autres Etats la responsabilité politique de l'appartenance.

A cet égard, il faut voir les choses telles qu'elles sont: un seuil a été atteint dans le rapprochement de la Suisse avec les Nations Unies. Certes, des mesures sectorielles sont encore possibles et d'ailleurs souhaitables. C'est ainsi, par exemple, que nous pourrions ratifier certains instruments internationaux de l'ONU; reprendre, comme le souhaite la Commission consultative, l'examen d'une éventuelle participation de la Suisse aux forces de paix des Nations Unies; faire un usage plus étendu et plus systématique des possibilités que nous offre l'Assemblée générale pour établir des contacts utiles à nos relations bilatérales; renforcer enfin le rôle de la Suisse comme pays hôte d'organisations et de conférences internationales. Nous avons bien l'intention de faire certaines propositions dans ce sens. C'est ainsi, notamment, que nous envisageons de proposer aux Chambres fédérales que la Suisse adhère aux deux Pactes internationaux relatifs aux droits de l'homme. Mais toutes les mesures de ce genre qu'on peut imaginer – outre que certaines d'entre elles serout inévitablement réduites en raison

des difficultés budgétaires de la Confédération – ne peuvent en aucun cas servir de succédané à l'acte politique majeur que constituerait une adhésion de la Suisse à l'ONU.

5. Au cours de ces dernières années – rien ne sert de le cacher – l'Assemblée générale a pris des décisions qui n'étaient pas toujours compatibles avec les idées juridiques et morales que nous nous faisons de l'ordre international. Certaines résolutions ont même choqué à juste titre l'opinion publique suisse. Disons-le: l'image que l'ONU donne parfois d'elle-même n'a pas amélioré sa cote de popularité dans notre pays.

Il serait toutefois périlleux de s'en tenir à une vue incomplète du rôle des Nations Unies dans le monde d'aujourd'hui. L'ONU n'est pas une construction abstraite, supranationale, c'est-à-dire indépendante de la volonté des Etats qui la composent. Elle est au contraire le forum par excellence où s'expriment les contradictions politiques, économiques et sociales d'un monde plus complexe et plus déchiré, mais en même temps plus interdépendant que jamais au cours de son histoire. L'ONU est le lieu à la fois du dialogue et de l'affrontement, où tentent de se définir pacifiquement de nouveaux équilibres de forces. Faut-il répéter une fois encore qu'en dépit de ses insuffisances, de ses insuccès, des déceptions qu'il a suscitées, un tel forum demeure indispensable, pour la simple raison que sur le plan mondial il n'en existe pas d'autre? En offrant un cadre toujours disponible de contacts et de négociations, il permet d'atténuer et parfois d'absorber, sinon de régler les crises internationales. Ce rôle essentiel est illustré par le nouveau moyen d'intervention dont les Nations Unies se sont doté avec les opérations de maintien de la paix, qui leur ont permis de s'interposer immédiatement dans plusieurs conflits. Ces opérations sont devenues, comme on l'a vu au Moyen-Orient et à Chypre, un élément très important dans les négociations de cessez-le-feu et créent des conditions favorables à une solution pacifique des conflits. On peut ainsi considérer que sans l'ONU, bien des différends auraient connu des développements beaucoup plus redoutables pour la paix mondiale.

Une entreprise aussi considérable, aussi complexe ne peut être, par nécessité, que toujours inachevée et toujours imparfaite. La question qui se pose pour nous est de savoir combien de temps encore la Suisse entendra rester à l'écart de cet effort universel visant à instaurer, dans la paix et par la justice, des conditions de vie acceptables pour tous les peuples de cette terre.

6. C'est pour toutes les raisons qui précèdent, et non sans mûre réflexion, que le Conseil fédéral a acquis la conviction qu'une adhésion de la Suisse à l'ONU est souhaitable. Il se rallie ainsi à la recommandation formulée par la grande majorité de la Commission consultative. Il part notamment

de l'idée qu'il n'est plus imaginable que la Suisse ne rejoigne pas les Nations Unies. Se situant dans le prolongement nécessaire de notre politique étrangère, l'adhésion de la Suisse lui fournirait le cadre dont elle a besoin pour déployer pleinement toutes ses virtualités. Elle correspondrait dès lors à l'intérêt le mieux compris du pays.

7. Dans notre rapport de 1969 déjà, nous avons été cependant obligés de constater que dans sa majorité la population suisse restait sceptique ou indifférente à l'égard des Nations Unies. Cette constatation était à nos yeux - et reste aujourd'hui - d'une singulière importance attendu que la Suisse est la seule démocratie au monde qui devrait soumettre à une votation populaire une éventuelle décision d'adhésion. Il est clair qu'un vote négatif du peuple et des cantons susciterait à l'étranger, comme nous le relevions en 1969, des doutes quant à notre volonté de collaboration internationale. Bien plus, il risquerait d'ouvrir à l'intérieur une crise de confiance majeure dans la conduite de notre politique étrangère.

Or, depuis les rapports de 1969 et de 1971, aucune prise de conscience ne s'est apparemment produite dans l'opinion publique, qui fût de nature à modifier cette situation. On a même enregistré ici et là des vues plus critiques encore sur les Nations Unies et sur les organisations qui leur sont rattachées. Inversement, les discussions qui ont eu lieu au sein de la Commission consultative - où étaient représentés les principaux courants d'idées animant l'opinion publique suisse - ont toutefois démontré que nombreux étaient ceux pour qui les données du problème étaient maintenant suffisamment établies pour leur permettre de se prononcer en faveur de l'adhésion.

La Commission consultative a porté une appréciation semblable sur l'état de l'opinion et a fait des propositions en vue d'une meilleure information du public sur les Nations Unies et les problèmes liés à une adhésion de la Suisse. Nous jugeons ces propositions utiles et entendons leur donner suite.

8. Le Conseil fédéral est tout à fait conscient de la complexité des divers aspects, aussi bien internes qu'externes, du problème d'une adhésion de la Suisse aux Nations Unies. C'est pourquoi il se réserve de se prononcer ultérieurement sur le moment opportun de proposer aux Chambres fédérales de soumettre la question au peuple et aux cantons. Il considère que ce moment ne devrait pas se situer dans un avenir trop lointain.

Le Conseil fédéral estime qu'en attendant, les données du problème ont été analysées d'une manière approfondie aussi bien dans ses propres rapports que dans celui de la Commission consultative. Il n'envisage donc pas de présenter un nouveau rapport aux Chambres fédérales avant le message sur l'adhésion de la Suisse aux Nations Unies.

9. Le Conseil fédéral souhaite vivement que le présent rapport donne lieu à un débat approfondi tant aux Chambres fédérales qu'au sein de l'opinion publique; qu'il incite chacun d'entre nous à s'interroger sur la place de la Suisse dans le monde contemporain, en se souvenant que cette place n'est pas acquise une fois pour toutes, que notre pays doit rendre crédible sa politique de solidarité et de participation. Or, tout indique – et ce sera notre conclusion – qu'au nombre des options qui s'offrent à la Suisse aujourd'hui pour atteindre ce but, celle de l'adhésion aux Nations Unies est l'une des plus importantes. S'il contribue à faire mûrir une telle prise de conscience, le présent rapport aura atteint le premier de ses objectifs.

*Annexe I***Liste des abréviations**

AID/IDA	Association internationale de développement
AIEA/IAEA	Agence internationale de l'énergie atomique
BIE/IBE	Bureau international d'éducation
BIRD/IBRD	Banque internationale pour la reconstruction et le développement
BIRPI	Bureaux internationaux réunis pour la protection de la propriété intellectuelle
BIT/ILO	Bureau international du travail
CAC	Comité administratif de coordination
CDI/ILC	Commission du droit international
CEE-ONU/ECE	Commission économique pour l'Europe
CICG	Centre international de conférences de Genève
CICR/IKRK	Comité international de la Croix-Rouge
CIJ/ICJ	Cour internationale de justice
CNUCED/UNCTAD	Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement
ECOSOC	Conseil économique et social
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
FIPOI	Fondation des immeubles pour les organisations internationales
FISE/UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'enfance
FMI/IMF	Fonds monétaire international
FNUOD/UNDOF	Force des Nations Unies chargée d'observer le dégage-ment
FUNU/UNEF	Force d'urgence des Nations Unies
GATT	Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce
HCR/UNHCR	Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés
OACI/ICAO	Organisation de l'aviation civile internationale
OICS/INDC	Organe international de contrôle des stupéfiants
OIPC	Organisation internationale de protection civile
OIT/ILO	Organisation internationale du travail
OMCI/IMCO	Organisation intergouvernementale consultative de la navigation maritime
OMM/WMO	Organisation météorologique mondiale
OMPI/WIPO	Organisation mondiale de la propriété intellectuelle
OMS/WHO	Organisation mondiale de la santé
OMT/WTO	Organisation mondiale du tourisme
ONU/UNO	Organisation des Nations Unies

ONUDI/UNIDO	Organisation des Nations Unies pour le développement industriel
ONUST/UNTSO	Organisme des Nations Unies pour la surveillance de la trêve en Palestine
PAM/WFP	Programme alimentaire mondial
PNUD/UNDP	Programme des Nations Unies pour le développement
PNUE/UNEP	Programme des Nations Unies pour l'environnement
SFI/IFC	Société financière internationale
UIT/ITU	Union internationale des télécommunications
UNDRO	Bureau du coordinateur des Nations Unies pour les secours en cas de catastrophe
UNESCO	Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture
UNFICYP	Force des Nations Unies pour le maintien de la paix à Chypre
UNITAR	Institut de formation et de recherche des Nations Unies
UNPSA	Programme d'enseignement et de formation des Nations Unies pour l'Afrique australe
UNRISD	Institut de recherche des Nations Unies pour le développement social
UNRWA	Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine
UNSDRI	Institut de recherche des Nations Unies pour la défense sociale
UPU	Union postale universelle

Etat au 31 décembre 1976 des signatures, des ratifications et adhésions relatives aux principaux traités des Nations Unies¹⁾

Titre du traité	Nombre de ratifications, acceptations ou adhésions jusqu'au 31 déc. 1976	Signature par la Suisse	Ratification, acceptation par la Suisse ou adhésion
<i>a. Traités élaborés par l'ONU, mais conclus en dehors de l'Organisation</i>			
Traité du 5 août 1963 interdisant les essais d'armes nucléaires dans l'atmosphère, l'espace cosmique et sous l'eau (RO 1964 190)	107	26. 8. 1963	24. 12. 1963
Traité du 27 janvier 1967 sur les principes régissant les activités des Etats en matière d'exploration et d'utilisation de l'espace extra-atmosphérique, y compris la Lune et les autres corps célestes (RO 1970 90)	75	27/30.1.1967	18. 12. 1969
Accord du 22 avril 1968 sur le sauvetage des astronautes, le retour des astronautes et la restitution des objets lancés dans l'espace extra-atmosphérique (RO 1970 99)	70	22. 4. 1968	18. 12. 1969
Traité du 1 ^{er} juillet 1968 sur la non-prolifération des armes nucléaires ...	99	27. 11. 1969	—
Traité du 11 février 1971 interdisant de placer des armes nucléaires et d'autres armes de destruction massive sur le fond des mers et des océans ainsi que dans leur sous-sol (RO 1976 1431)	61	11. 2. 1971	4. 5. 1976
Convention du 29 mars 1972 sur la responsabilité internationale pour les dommages causés par des objets spatiaux (RO 1974 784)	47	29. 3. 1972	22. 1. 1974

¹⁾ Seuls sont cités dans cette récapitulation les traités élaborés par l'Assemblée générale des Nations Unies ou par une conférence mondiale convoquée à cet effet. Compte tenu de leur importance, les sept premiers traités cités ont également été pris en considération car, bien que conclus en dehors de l'Organisation des Nations Unies, ils ont été approuvés au préalable par l'Assemblée générale. Par contre, il n'est pas fait mention des traités élaborés dans le cadre d'institutions spécialisées ou d'organes régionaux, tels que la Commission économique pour l'Europe. La liste s'inspire autant que possible de celles qui sont publiées périodiquement par le Secrétariat des Nations Unies.

Titre du traité	Nombre de ratifications, acceptations ou adhésions jusqu'au 31. déc 1976	Signature par la Suisse	Ratification, acceptation par la Suisse ou adhésion
Convention du 10 avril 1972 sur l'interdiction de la mise au point, de la fabrication et du stockage des armes bactériologiques (biologiques) ou à toxines et sur leur destruction (RO 1976 1439)	71	10. 4. 1972	4. 5. 1976
Convention du 12 novembre 1974 sur l'immatriculation des objets lancés dans l'espace extra-atmosphérique ..	5	14. 4. 1975	—
<i>b. Textes de base des Nations Unies</i>			
Statut de la Cour internationale de Justice (RO 1948 1037, 1970 1332) ..	150	—	28. 7. 1948
Clause facultative du statut de la Cour internationale de Justice concernant le règlement obligatoire des différends (RO 1948 1033)	49	—	28. 7. 1948
<i>c. Règlement pacifique des différends internationaux</i>			
Acte général révisé du 28 avril 1949 pour le règlement pacifique des différends internationaux	7	—	—
<i>d. Privilèges et immunités des organisations internationales, relations diplomatiques et consulaires</i>			
Convention du 13 février 1946 sur les privilèges et immunités des Nations Unies	112	—	—
Convention du 21 novembre 1947 sur les privilèges et immunités des institutions spécialisées	83	—	—
Convention de Vienne du 18 avril 1961 sur les relations diplomatiques (RO 1964 429)	118	18. 4. 1961	30. 10. 1963
Protocole de signature facultative concernant l'acquisition de la nationalité, du 18 avril 1961	33	—	—
Protocole de signature facultative concernant le règlement obligatoire des différends, du 18 avril 1961 (RO 1964 447)	46	18. 4. 1961	22. 11. 1963
Convention de Vienne du 24 avril 1963 sur les relations consulaires (RO 1968 927)	79	23. 10. 1963	3. 5. 1965

Titre du traité	Nombre de ratifications, acceptations ou adhésions jusqu'au 31 déc. 1976	Signature par la Suisse	Ratification, acceptation par la Suisse ou adhésion
Protocole de signature facultative concernant l'acquisition de la nationalité, du 24 avril 1963	22	—	—
Protocole de signature facultative concernant le règlement obligatoire des différends, du 24 avril 1963 (RO 1968 960)	30	23. 10. 1963	3. 5. 1965
Convention du 16 décembre 1969 sur les missions spéciales	10	31. 7. 1970	—
Convention du 14 décembre 1973 sur la prévention et la répression des infractions contre les personnes jouissant d'une protection internationale, y compris les agents diplomatiques ..	21	—	—
<i>e. Droits de l'homme</i>			
Convention du 11 décembre 1948 pour la prévention et la répression du crime de génocide	82	—	—
Convention internationale du 7 mars 1966 sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale	93	—	—
Pacte international du 19 décembre 1966 relatif aux droits économiques, sociaux et culturels	42	—	—
Pacte international du 19 décembre 1966 relatif aux droits civils et politiques	40	—	—
Convention internationale du 30 novembre 1973 sur l'élimination et la répression du crime d'apartheid	23	—	—
<i>f. Réfugiés et apatrides</i>			
Convention du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés (RO 1955 461)	68	28. 7. 1951	21. 1. 1955
Protocole du 31 janvier 1967 relatif au statut des réfugiés (RO 1968 1233) ..	63	—	20. 5. 1968
Convention du 28 septembre 1954 relative au statut des apatrides (RO 1972 2374)	32	28. 9. 1954	3. 7. 1972
<i>g. Stupéfiants</i>			
Convention unique du 30 mars 1961 sur les stupéfiants (RO 1970 803) ...	110	20. 4. 1961	23. 1. 1970
Convention du 26 juin 1936 pour la répression du trafic illicite des drogues nuisibles (RO 1953 187), amendée par le Protocole du 11 décembre 1946...	35	26. 6. 1936	31. 12. 1952

Titre du traité	Nombre de ratifications, acceptations ou adhésions jusqu'au 31 déc. 1976	Signature par la Suisse	Ratification, acceptation par la Suisse ou adhésion
Convention du 21 février 1971 sur les substances psychotropes	41	—	—
Protocole du 25 mars 1972 portant amendement de la Convention unique sur les stupéfiants de 1961	54	—	—
<i>h. Traite des êtres humains</i>			
Convention du 30 septembre 1921 sur la répression de la traite des femmes et des enfants (RS 12 36)	77	—	20. 1. 1926
Convention du 11 octobre 1933 sur la la répression de la traite des femmes majeures (RS 12 45)	45	—	17. 7. 1934
Protocole du 12 novembre 1947 amendant la Convention du 30 septembre 1921 pour la répression de la traite des femmes et des enfants, et la Convention du 11 octobre 1933 pour la répression de la traite des femmes majeures	41	—	—
Arrangement international du 18 mai 1904 en vue d'assurer une protection efficace contre le trafic criminel connu sous le nom de traite des blanches (RS 12 22), amendé par le Protocole du 4 mai 1949	77	18. 5. 1904	18. 1. 1905
Convention internationale du 4 mai 1910 relative à la répression de la traite des blanches (RS 12 28), amendée par le Protocole du 4 mai 1949	74	—	30. 1. 1926
Convention du 21 mars 1950 pour la répression de la traite des êtres humains et l'exploitation de la prostitution d'autrui	44	—	—
Protocole final à la Convention pour la répression de la traite des êtres humains et de la prostitution d'autrui, du 21 mars 1950	30	—	—
<i>i. Publications obscènes</i>			
Arrangement du 4 mai 1910 relatif à la répression de la circulation des publications obscènes, amendé par le Protocole du 4 mai 1949 (RS 12 3; RO 1950 257)	76	28. 6. 1910	15. 3. 1911
Convention du 12 septembre 1923 pour la répression de la circulation et du trafic des publications obscènes (RS 12 9)	75	12. 9. 1923	20. 1. 1926

Titre du traité	Nombre de ratifications, acceptations ou adhésions jusqu'au 31 déc. 1976	Signature par la Suisse	Ratification, acceptation par la Suisse ou adhésion
Protocole du 12 novembre 1947 amendant la Convention du 12 septembre 1923 pour la répression de la circulation et du trafic des publications obscènes	33	—	—
<i>j. Commerce international et développement</i>			
Convention du 8 juillet 1965 relative au commerce de transit des Etats sans littoral	30	10. 12. 1965	—
Accord du 4 décembre 1965 portant création de la Banque asiatique de développement (RO 1971 861)	41	—	29. 12. 1967
<i>k. Questions douanières</i>			
Convention internationale du 7 novembre 1952 pour faciliter l'importation des échantillons commerciaux et du matériel publicitaire (RO 1955 1030)	56	—	4. 12. 1954
Convention du 4 juin 1954 sur les facilités douanières en faveur du tourisme (RO 1958 732)	71	4. 6. 1954	23. 5. 1956
Protocole additionnel à la Convention sur les facilités douanières en faveur du tourisme relatif à l'importation de documents et de matériel de propagande touristique, du 4 juin 1954 (RO 1958 740)	66	4. 6. 1954	23. 5. 1956
Convention douanière du 4 juin 1954 relative à l'importation temporaire des véhicules routiers privés (RO 1958 749)	66	4. 6. 1954	23. 5. 1956
<i>l. Circulation routière</i>			
Convention du 19 septembre 1949 sur la circulation routière	86	19. 9. 1949	—
Protocole du 19 septembre 1949 relatif à la signalisation routière	35	19. 9. 1949	—
Convention du 8 novembre 1968 sur la circulation routière	16	8. 11. 1968	—
Convention du 8 novembre 1968 sur la signalisation routière	13	8. 11. 1968	—
Convention du 19 mai 1956 relative au contrat de transport international de marchandises par route (CMR) (RO 1970 851)	21	19. 5. 1956	27. 2. 1970

Titre du traité	Nombre de ratifications, acceptations ou adhésions jusqu'au 31 déc. 1976	Signature par la Suisse	Ratification, acceptation par la Suisse ou adhésion
<i>m. Statistiques économiques</i>			
Convention internationale du 14 décembre 1928 concernant les statistiques économiques, amendée par le Protocole du 9 décembre 1948 (RS 14 304; RO 1970 495).....	31	4. 4. 1929	10. 7. 1930
<i>n. Déclaration de décès de personnes disparues</i>			
Convention du 6 avril 1950 concernant la déclaration de décès de personnes disparues.....	6	—	—
<i>o. Condition de la femme</i>			
Convention du 31 mars 1953 sur les droits politiques de la femme.....	81	—	—
Convention du 20 février 1957 sur la nationalité de la femme mariée.....	51	—	—
Convention du 10 décembre 1962 sur le consentement au mariage, l'âge minimum du mariage et l'enregistrement des mariages.....	29	—	—
<i>p. Esclavage</i>			
Convention du 25 septembre 1926 relative à l'esclavage, amendée par le Protocole du 7 décembre 1953 (RS 12 50; RO 1954 323).....	91	—	1. 11. 1930
Convention supplémentaire du 7 septembre 1956 relative à l'abolition de l'esclavage, de la traite des esclaves et des institutions et pratiques analogues à l'esclavage (RO 1965 138).....	90	—	28. 7. 1964
<i>q. Produits de base</i>			
Accord international sur le café 1968 (RO 1968 1570).....	67	29. 3. 1968	30. 9. 1968
Protocole du 26 septembre 1974 pour le maintien en vigueur de l'Accord international de 1968 sur le café, tel que prorogé (RO 1976 710).....	60	24. 3. 1975	24. 3. 1975
Accord international de 1976 sur le café, du 3 décembre 1975 (RO 1976 2300).....	39	5. 4. 1976	27. 9. 1976
Accord international de 1968 sur le sucre.....	52	—	—
Accord international de 1973 sur le sucre.....	55	—	—

Titre du traité	Nombre de ratifications, acceptations ou adhésions jusqu'au 31 déc. 1976	Signature par la Suisse	Ratification, acceptation par la Suisse ou adhésion
Accord international de 1972 sur le cacao, du 21 octobre 1972 (FF 1973 I 783)	47	9. 1. 1973	26. 6. 1973
Accord international de 1975 sur le cacao, du 20 octobre 1975 (RO 1976 2221)	26	5. 4. 1976	27. 9. 1976
<i>r. Obligations alimentaires</i>			
Convention du 20 juin 1956 sur le recouvrement des aliments à l'étranger	39	—	—
<i>s. Droit de la mer</i>			
Convention du 29 avril 1958 sur la mer territoriale et la zone contiguë (RO 1966 1003)	46	22. 10. 1958	18. 5. 1966
Convention du 29 avril 1958 sur la haute mer (RO 1966 1013)	56	24. 5. 1958	18. 5. 1966
Convention du 29 avril 1958 sur la pêche et la conservation des ressources biologiques de la haute-mer (RO 1966 1023)	35	22. 10. 1958	18. 5. 1966
Convention du 29 avril 1958 sur le plateau continental (RO 1966 1031) .	54	22. 10. 1958	18. 5. 1966
Protocole de signature facultative concernant le règlement obligatoire des différends (RO 1966 1036)	26	24. 5. 1958	18. 5. 1966
<i>t. Arbitrage commercial</i>			
Convention du 10 juin 1958 pour la reconnaissance et l'exécution des sentences arbitrales étrangères (Convention de New York) (RO 1965 799) ..	51	29. 12. 1958	1. 6. 1965
<i>u. Droit des traités</i>			
Convention de Vienne du 23 mai 1969 sur le droit des traités	27	—	—

Contributions de la Suisse aux organes et aux institutions spécialisées des Nations Unies

Organisations	1971 Fr.	1972 Fr.	1973 Fr.	1974 Fr.	1975 Fr.	1976 Fr.
CIJ	49 460	47 547	45 456	47 441	50 246	52 790
CNUCED ...	328 013	327 775	327 882	316 192	382 878	400 000
UNRWA	3 692 000	2 926 000	3 348 000	4 214 000	6 503 000	6 576 000
UNICEF	4 477 749	5 677 000	5 283 000	6 312 000	7 731 000	7 485 000
HCR	1 000 000	2 540 000	1 399 000	2 050 000	2 200 000	3 155 000
PAM	3 618 000	7 917 700	9 735 000	6 959 000	10 542 000	7 829 000
UNITAR ...	150 000	150 000	150 000	150 000	150 000	150 000
UNRISD	50 000	50 000	50 000	50 000	50 000	50 000
UNSDRI	25 000	25 000	25 000	25 000	25 000	25 000
UNPSA	—	75 000	—	25 000	—	35 000
PNUD	17 478 938	17 440 072	22 395 200	20 916 975	21 026 050	22 568 750
PNUE	—	—	—	—	1 000 000	1 000 000
ONUDI	373 739	390 897	380 273	364 152	425 000	550 307
CEE/ONU	—	—	207 164	185 401	252 296	280 000
OICS	45 645	51 874	45 970	40 076	51 986	61 663
UNDRO	—	—	—	—	—	50 000
AIEA	508 105	543 844	637 429	693 938	670 069	878 054
GATT	335 586	357 112	442 200	471 800	539 900	654 600
OIT	1 588 709	1 594 975	1 460 351	1 613 560	1 125 610	1 898 386
FAO	1 482 894	1 611 584	1 533 504	1 779 854	1 362 687	2 207 890
UNESCO ...	1 350 291	1 242 150	1 767 889	1 262 022	1 569 477	1 808 841
OMS	2 500 520	2 472 591	2 222 083	2 432 176	2 314 195	2 666 811
OACI	393 510	349 168	390 212	422 781	431 921	468 581
UPU	109 530	117 045	118 775	133 920	151 025	167 337
UIT	550 000	582 000	676 000	1 741 000	1 259 740	1 396 130
OMM	487 958	547 612	649 941	611 450	680 203	1 359 211
OMCI	13 828	13 557	12 766	13 492	9 454	12 341
OMPI	—	—	—	179 947	212 962	262 575
Contrib. à des org. int. pour des œuvres spécifiques ...	4 017 220	3 832 594	5 640 791	9 344 716	15 463 751	22 284 014
	44 626 695	50 883 097	58 943 886	62 355 893	76 180 450	86 333 281

Annexe IV

**Contributions de la Suisse aux opérations des Nations Unies pour
le maintien de la paix
(1971-1976)**

1. Corée			Fr.
Coût de la participation de la Suisse à la Commission des nations neutres en Corée (depuis 1953)			17 101 268
	Fr.	Fr.	
1971: 361 744		1974: 454 466	
1972: 458 285		1975: 529 184	
1973: 462 949		1976: 455 322	
2. Chypre			
Contribution à l'action des Nations Unies pour le maintien de la paix à Chypre (UNFICYP) (depuis 1964)			11 520 250
1971, 1972, 1973, 1974, 1975 et 1976: 850 000 francs par an			
3. Moyen-Orient			
Coût de l'entretien d'un avion destiné à la surveillance de la trêve en Palestine (ONUST) (dès la fin de 1967)			20 434 789
	Fr.	Fr.	
1971: 2 979 218		1974: 1 441 616	
1972: 3 132 966		1975: 2 150 008	
1973: 5 426 347		1976: 1 289 064	
4. Emprunt obligatoire des Nations Unies			
Souscription en 1961, pour 8 200 000 francs, à l'emprunt obligatoire des Nations Unies, ramené le 1 ^{er} janvier 1977, à la suite de rem- boursements successifs, à			3 662 592

Liste des membres de la Commission consultative¹⁾ pour les relations de la Suisse avec l'ONU

- Président de la commission: M. Edouard Zellweger, ancien conseiller aux Etats
- M. Jean-François Aubert, conseiller national, professeur
- M. Gérard Bauer, président de la Fédération horlogère suisse
- M^{me} Denise Bindschedler-Robert, professeur
- M. Edgar Bonjour, professeur
- M. Raymond Broger, conseiller aux Etats, représentant du Groupe démocrate-chrétien
- M. Ezio Canonica, conseiller national, président de l'Union syndicale suisse
- M. Christian Dominicé, professeur
- M. Charles F. Ducommun, président de la Commission nationale suisse pour l'UNESCO
- M. Peter Dürrenmatt, conseiller national, professeur, président du Groupe libéral-démocratique
- M. Mathias Eggenberger, conseiller aux Etats, représentant du Groupe socialiste
- M. Roger Erb, délégué de la Fédération des sociétés suisses d'employés
- M. Rudolf Etter, conseiller national, président de l'Union suisse des arts et métiers
- M. Jacques Freymond, professeur, directeur de l'Institut universitaire de hautes études internationales à Genève
- M. André Grisel, juge au Tribunal fédéral
- M. Hans Haug, professeur
- M. Thomas Held, assistant en sociologie
- M^{me} Jeanne Hersch, professeur
- M. Walther Hofer, conseiller national, représentant du Groupe de l'Union démocratique du centre, professeur
- M. Harald Huber, juge au Tribunal fédéral
- M. Aloïs Hürlimann, conseiller national, président du Groupe démocrate-chrétien
- M. Etienne Junod, président du Directoire de l'Union suisse du commerce et de l'industrie

¹⁾ Composition de la commission au moment de la désignation de ses membres en 1973.

- M. Walter König, conseiller national, président du Groupe indépendant
- M. Gérard Lattion, colonel commandant de corps
- M. Guido Locarnini, rédacteur, président de «Coscienza Svizzera»
- M. Fred Luchsinger, rédacteur en chef de la «Neue Zürcher Zeitung»
- M. Franz Marty, député cantonal
- M^{me} Elisabeth Michel-Alder
- M. Pierre Micheli, ambassadeur
- M. Richard Müller, conseiller national, président du Groupe socialiste
- M^{me} Regula Pestalozzi-Henggeler, avocate, présidente de l'Alliance de sociétés féminines suisses
- M. Richard Reich, directeur de la Société pour le développement de l'économie suisse
- M. Olivier Reverdin, conseiller aux Etats, professeur
- M. Henri Rieben, professeur
- M. Gilbert Rist, directeur du Foyer John Knox
- M. Roland Ruffieux, professeur
- M. Rudolf Schilling
- M. Dietrich Schindler, professeur
- M. James Schwarzenbach, conseiller national, président du Groupe républicain et national
- M. Carlo Speziali, conseiller national, représentant du Groupe radical-démocratique
- M. Arno Theus, conseiller aux Etats, représentant du Groupe de l'Union démocratique du centre
- M. Victor H. Umbricht, industriel et chargé de missions par les Nations Unies
- M. Jean Vincent, avocat, conseiller national, président du Groupe du parti du travail
- M. Johann Jakob Vischer, colonel commandant de corps, chef de l'Etat-major
- M. Luziuz Wasescha, secrétaire central de l'Union européenne de Suisse
- M. Alfred Weber, conseiller national, représentant du Groupe radical-démocratique
- M. Joachim Weber, conseiller national, président de l'Union suisse des paysans
- M. Philippe de Weck, directeur général de l'Union de Banques Suisses
- M. Alphonse Widmer, recteur de l'Ecole cantonale de Porrentruy
- M. Luzius Wildhaber, professeur, président de l'Association suisse pour les Nations Unies
- M^{me} Edith Zimmermann-Büttikofer

Mandat de la Commission consultative pour les relations de la Suisse avec l'ONU

Sur la proposition du Département politique fédéral, le Conseil fédéral a, par décision du 28 août 1973, institué une Commission consultative ad hoc, chargée d'examiner les relations de la Suisse avec l'Organisation des Nations Unies; il en a confié la présidence à M. Edouard Zellweger, ancien conseiller aux Etats. Le Conseil fédéral avait annoncé la création de cette commission dans son rapport à l'Assemblée fédérale sur les relations de la Suisse avec l'Organisation des Nations Unies, du 17 novembre 1971 (ci-après: rapport ONU 1971). Ce rapport complétait le rapport détaillé du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale, du 16 juin 1969 (ci-après: rapport ONU 1969). En instituant la commission, le Conseil fédéral a précisé qu'il attendait d'elle qu'elle fournisse les éléments de la rédaction d'un troisième rapport ONU aux Chambres fédérales.

Le Conseil fédéral a défini ainsi le mandat de la commission:

1. La commission est chargée d'examiner toutes les formes que pourraient revêtir les relations de la Suisse avec les Nations Unies en pesant les avantages et les inconvénients, sans être liée par les opinions qu'a exprimées le Conseil fédéral dans ses rapports des 16 juin 1969 et 17 novembre 1971. La commission devra au contraire se prononcer librement à leur sujet et, dans la mesure où cela se révélerait nécessaire, tracer les voies pouvant conduire à des solutions nouvelles.
2. La commission examinera les avantages et les inconvénients qui résulteraient soit d'une adhésion de la Suisse à l'Organisation des Nations Unies, soit du maintien de la politique suivie jusqu'à ce jour, caractérisée par une coopération étroite entre la Suisse et l'ONU, hors de toute adhésion. La commission recherchera de quelle manière l'une ou l'autre de ces solutions peut être concrétisée. Elle tiendra compte, dans une mesure appropriée, des enseignements que la Suisse a tirés jusqu'à présent des relations qu'elle a nouées depuis de nombreuses années avec les Nations Unies. De plus, elle prendra dûment en considération les transformations que l'Organisation des Nations Unies a connues, depuis sa fondation, ou pourrait encore connaître aussi bien dans sa forme et sa structure que dans ses objectifs. La commission ne perdra pas non plus de vue les lignes directrices de la politique étrangère de la Suisse, en particulier le maintien de sa politique d'Etat perpétuellement neutre et la réalisation d'autres principes de sa politique extérieure tels que ceux de la solidarité et de l'universalité de ses relations.

3. L'opinion publique sera informée périodiquement de l'état des travaux de la commission ainsi que de l'essentiel des conclusions auxquelles celle-ci sera parvenue.
4. La commission présentera au Conseil fédéral un rapport détaillé contenant des propositions concrètes et indiquant les principales considérations sur lesquelles elles se fondent. Ce rapport devra, avant tout, permettre au Conseil fédéral de soumettre aux Chambres fédérales des propositions concernant les voies que pourrait emprunter désormais la coopération entre la Suisse et les Nations Unies.
5. La commission est autorisée à constituer des sous-comités pour l'examen de certaines questions particulières. Elle peut en outre recueillir l'avis de tierces personnes, notamment de fonctionnaires de l'administration fédérale, afin que l'éventail des opinions exprimées soit aussi large que possible.

Conclusions de la Commission consultative pour les relations de la Suisse avec l'ONU

Les considérations exposées dans le rapport de la Commission consultative pour les relations de la Suisse avec l'ONU reflètent le résultat des travaux de la commission. On peut les résumer point par point de la manière suivante:

1. L'universalité de l'ONU, pratiquement acquise du fait du nombre actuel de ses membres, constitue l'argument principal en faveur d'une adhésion de la Suisse. Cette universalité, reflet de l'interdépendance générale des Etats, a pour résultat que la Suisse ne saurait guère conserver une plus grande indépendance vis-à-vis des Nations Unies en s'abstenant d'adhérer à celle-ci qu'en en devenant membre, tout en maintenant son statut de neutralité permanente.

Une adhésion de la Suisse affirmerait encore le principe de l'universalité et permettrait de contrecarrer la tendance qui se manifeste au sein de l'Organisation de restreindre, dans le cas de certains Etats, pour des motifs politiques, l'exercice des droits liés à la qualité de membre.

2. En cas d'adhésion à l'ONU, la neutralité permanente doit être préservée
3. Les procédures de maintien de la paix mises en œuvre par les organes compétents de l'ONU depuis sa création il y a environ 30 ans ont montré clairement qu'aucun obstacle sérieux ne s'oppose à l'adhésion d'un Etat ayant un statut de neutralité permanente. Outre que la participation à des sanctions de caractère militaire destinées au maintien ou au rétablissement de la paix nécessite la conclusion d'un accord préalable qui devra être «ratifié par les Etats signataires selon leurs règles constitutionnelles respectives», la Charte permet au Conseil de sécurité de dispenser certains Etats de participer aux sanctions non militaires qu'il peut ordonner, avec effet obligatoire, envers un agresseur.

Les organes des Nations Unies n'ont pris jusqu'à présent aucune décision qui eût contraint un Etat membre à se départir de sa neutralité permanente. Cela tient notamment au fait que le système de sécurité collective institué par la Charte a fait place, dans la pratique des Nations Unies, à des procédures de maintien de la paix plus souples et compatibles avec la neutralité. Ces méthodes nouvelles permettent tout particulièrement aux Etats neutres de se mettre au service de la paix mondiale et de la sécurité internationale.

L'exemple de l'Autriche, qui est membre de l'ONU depuis plusieurs années et dont la neutralité est, comme on le sait, calquée sur celle de la Suisse, confirme ce qui précède.

4. En cas d'adhésion à l'ONU, la Suisse devra informer l'Organisation et ses membres, sous forme d'une déclaration, qu'elle entend continuer à remplir pleinement les obligations découlant de son statut de neutralité permanente et poursuivre une politique propre à assurer la crédibilité de sa neutralité.
5. Lors de débats et de prises de décisions sur des questions de politique mondiale que des Etats membres peuvent porter, soit individuellement soit en groupe, devant les Nations Unies et notamment devant l'Assemblée générale, la pratique établie offre aux autres Etats diverses possibilités de prendre des positions fort différenciées. La Suisse devrait être en mesure de résoudre les problèmes qui pourraient résulter de sa participation à des débats de ce genre, en se fondant sur les principes traditionnels de sa politique étrangère, en s'inspirant de l'impartialité, de l'objectivité, du respect du droit et de la dignité humaine, ainsi qu'en s'efforçant de contribuer, face aux exigences majeures de notre temps, de façon constructive à l'instauration d'un ordre international fondé sur la paix, le droit et la justice sociale.
6. Notre pays collabore certes déjà de bien des manières avec l'ONU et participe aux travaux de nombre de ses organes spéciaux ainsi qu'à des institutions spécialisées rattachées au système des Nations Unies. Toutefois, n'étant pas membre de l'Organisation elle-même, la Suisse ne peut pas prendre part aux travaux de ses organes principaux, dont l'Assemblée générale et le Conseil économique et social, qui traitent toujours davantage de questions économiques, techniques ou sociales. Aussi longtemps qu'elle ne sera représentée auprès des Nations Unies que par un observateur, dont le statut juridique s'affaiblit du fait du degré d'universalité atteint par l'Organisation, son droit d'intervenir dans les délibérations et de participer à l'élaboration et à la prise des décisions restera limité: il en va ainsi notamment du développement et de la codification du droit des gens et de discussions importantes touchant à l'ordre économique mondial, à l'environnement, aux droits de l'homme, au désarmement et aux actions entreprises pour le maintien de la paix.
7. Les buts décrits dans la Charte de l'ONU coïncident avec ceux que la Suisse assigne à sa politique étrangère. Dans ces conditions, le fait que nous restons en marge de l'Organisation est de plus en plus interprété comme l'expression d'un manque de solidarité avec la communauté des nations organisées au sein de l'ONU et en particulier avec les pays du Tiers Monde. Une adhésion à l'ONU faciliterait nos relations avec tous

les Etats, si petits et éloignés soient-ils, et nous permettrait d'assumer notre part de responsabilité dans tous les problèmes qui préoccupent le monde.

8. L'ONU reflète les tensions politique, les problèmes et les rapports de force du monde d'aujourd'hui. Mais elle est aussi un lieu d'échanges d'idées; elle donne aux petits Etats l'occasion de faire entendre leur voix et d'émettre leur vote lorsque les grandes puissances sont amenées à recourir aux mécanismes des Nations Unies pour régler des différends. La Suisse aurait, au sein de l'ONU, davantage de possibilités de défendre une opinion même minoritaire et de contribuer, le cas échéant, à donner aux discussions un caractère plus objectif.
9. L'adhésion à l'ONU donnerait de plus grandes possibilités à la Suisse et à ses ressortissants d'être appelés à exercer des bons offices. Son adhésion à l'ONU n'empêcherait pas notre pays d'assumer la représentation d'intérêts étrangers.
10. L'engagement traditionnel de la Suisse dans le domaine humanitaire, en particulier le soutien qu'elle accorde au CICR et au mouvement de la Croix-Rouge, conserve une valeur primordiale. Comme membre de l'ONU, la Suisse pourrait, en tant que berceau de la Croix-Rouge, s'employer davantage en faveur d'une division du travail et d'une coopération rationnelle entre l'ONU et le mouvement de la Croix-Rouge. En s'appuyant sur sa neutralité, la Suisse devra définir sa politique au sein de l'ONU notamment de manière que le CICR puisse accomplir au mieux la mission qui lui est confiée dans l'intérêt du monde.
11. La discussion de questions controversées au sein des Nations Unies suscite déjà dans notre pays des débats animés. L'adhésion de la Suisse à l'ONU renforcerait certainement cette tendance. Il ne paraît toutefois pas devoir en résulter de graves affrontements sur le plan intérieur. En acceptant notre part de responsabilité au sein des Nations Unies, nous prendrions mieux conscience de la position que notre pays occupe actuellement dans le monde, et l'intérêt du peuple pour les questions de politique étrangère en serait renforcé.
12. L'appartenance à l'ONU n'aurait aucun effet sur l'ordre interne de la Suisse.
13. Il n'est pas possible de se prononcer d'une façon définitive sur l'attitude du peuple à l'égard d'une adhésion éventuelle à l'ONU. Bien des citoyens n'ont pas encore arrêté une opinion ferme sur ce sujet. La commission propose d'étudier scientifiquement les raisons et les motivations aussi bien des adversaires que des partisans de l'adhésion, en cherchant à déceler les lacunes éventuelles dans le domaine de l'information.

14. La commission se prononce en faveur d'une information complète et objective de l'opinion publique sur les questions liées à une adhésion de la Suisse à l'ONU. Elle propose de confier cette tâche à une commission restreinte.
15. La grande majorité de la commission recommande l'adhésion de la Suisse aux Nations Unies.¹⁾

¹⁾ Les membres suivants de la commission tiennent à préciser qu'ils n'appartiennent pas à la majorité favorable à l'adhésion:

Conseiller aux Etats R. Broger, conseiller national R. Etter, E. Junod, conseiller national W. König, conseiller national J. Schwarzenbach, ancien conseiller aux Etats A. Theus.