



BUREAU DE L'OBSERVATEUR PERMANENT  
DE LA SUISSE AUPRÈS DES NATIONS UNIES

NEW YORK, N.Y. 10017, 28 juin 1978  
757 Third Avenue, 21<sup>st</sup> Floor  
Tél.: 421-1480

Réf.: 713.20(s.e.) - SK/bn

EPD	03.07.78	-y
Ref.		

Monsieur l'Ambassadeur  
R. Bindschedler  
Jurisconsulte du  
Département politique fédéral

3003 B e r n e

La Suisse et les modifications apportées par la session spéciale sur le désarmement (SSD) au mécanisme international existant pour l'examen des questions de désarmement

Monsieur l'Ambassadeur,

La SSD a, comme on s'y attendait, fait oeuvre nouvelle en adoptant des décisions qui modifient le mécanisme traditionnel d'examen à l'échelon multilatéral des questions de désarmement. Parmi les diverses mesures approuvées, deux méritaient que la Suisse s'y intéressât plus particulièrement, car elles pourraient théoriquement fournir à notre pays l'occasion d'une participation limitée à certaines activités des Nations Unies en matière de désarmement, et ceci en dépit de notre non-appartenance à l'ONU: il s'agit d'une part de la création d'une nouvelle Commission des Nations Unies pour le désarmement (UNDC), et d'autre part des dispositions concernant l'accès au CD (le "Comité du désarmement" est désormais l'organe de composition restreinte qui remplace la CCD) pour les Etats qui n'en font pas partie.

./.

UNDC

La proposition de créer une nouvelle UNDC en tant qu'organe délibérant (sur le "background" de cette proposition, cf. ma lettre du 16 juin 1978) a été finalement approuvée le 25 juin dans une négociation serrée à laquelle ont participé l'Inde, l'URSS et un petit groupe des principaux pays occidentaux. Le passage relatif à la UNDC dans le document final de la SSD se lit désormais comme suit:

"L'Assemblée générale établit, en tant que successeur de la Commission établie à l'origine par la résolution 502 (VI), une Commission du désarmement composée de tous les Membres de l'Organisation des Nations Unies.

L'Assemblée générale décide ce qui suit:

a) La Commission du désarmement sera un organe délibérant, organe subsidiaire de l'Assemblée générale, dont la fonction sera d'examiner et de faire des recommandations sur divers problèmes dans le domaine du désarmement et de donner suite aux décisions et recommandations pertinentes de la session extraordinaire consacrée au désarmement. La Commission du désarmement devra, entre autres, examiner les éléments d'un programme complet de désarmement qui seront soumis, en tant que recommandations, à l'Assemblée générale et par son intermédiaire à l'organe de négociation;

b) Les travaux de la Commission du désarmement seront régis par le règlement intérieur des commissions de l'Assemblée

générale, avec les modifications que la Commission jugera nécessaire d'y apporter, et la Commission fera tous les efforts pour que les décisions sur les questions de fond soient, dans la mesure du possible, adoptées par consensus.

La Commission du désarmement fera rapport chaque année à l'Assemblée générale. Elle soumettra pour examen à l'Assemblée générale à sa trente-troisième session un rapport sur les questions d'organisation. En 1979, la Commission du désarmement se réunira pour une période ne dépassant pas quatre semaines, les dates de cette réunion devant être fixées par l'Assemblée générale à sa trente-troisième session."

Dans les jours qui ont précédé l'approbation de ce texte, j'ai effectué des sondages auprès des principales délégations intéressées afin de déterminer dans quelle mesure la clause "tous les Etats" pourrait s'appliquer à la participation à la UNDC; ces sondages me paraissaient d'autant plus justifiés que l'on s'orientait, non pas vers la simple réactivation d'un organe existant (la UNDC telle qu'elle a existé de 1959 à 1965, c'est-à-dire ouverte à tous les Etats membres des Nations Unies), mais vers la création d'un organe nouveau, et qu'en outre nous étions en mesure de faire valoir des précédents récents, en particulier celui en vertu duquel la Suisse a pu devenir membre du Comité plénier Nord-Sud (rés. A.G. 32/174). Or, bien qu'ayant manifesté une certaine sympathie pour le principe d'une participation suisse aux

délibérations sur le désarmement, mes interlocuteurs m'ont fait comprendre que l'application de la clause "tous les Etats" à la future UNDC leur créait des difficultés d'ordre institutionnel. En effet, la proposition indienne originelle voulait faire de la UNDC un organe relativement autonome par rapport à l'Assemblée générale et surtout un organe dont les compétences iraient au delà de la simple délibération et comprendraient également la faculté de prénégocier un programme complet de désarmement, afin que la UNDC disposât d'une certaine capacité d'influencer les travaux du futur organe de négociation (CD). Or les Soviétiques, d'ailleurs soutenus tacitement sur ce point par les Américains, se sont opposés farouchement à cette conception et insisté pesamment (cf. supra les passages que j'ai soulignés dans le texte cité) sur la dépendance totale de la UNDC envers l'Assemblée générale et sur la limitation de ses compétences ("... examiner les éléments d'un programme complet de désarmement...", alors que l'Inde aurait souhaité: "... élaborer les éléments..."). Il est évident que la clause "tous les Etats" allait dans un sens contraire à l'idée de subordonner étroitement la UNDC à l'Assemblée générale. L'URSS la voyait donc d'un mauvais oeil et l'Inde, ayant déjà assez de difficultés à faire accepter sa proposition, n'avait aucun intérêt à soutenir l'insertion de ladite clause. De plus, c'était beaucoup demander aux non alignés (représentés en l'occurrence par l'Inde) que d'associer la Suisse - Etat non membre de l'ONU - à un organe qu'ils auraient souhaité voir doté de compétences non seulement délibératives, mais aussi exécutives (cf. supra).

L'épisode décrit plus haut est instructif dans la mesure où on le compare avec les circonstances dans lesquelles nous avons pu obtenir la participation de la Suisse au Comité plénier Nord-Sud. Dans ce cas, quatre groupes régionaux (l'Europe de l'Est et le Groupe des 77, qui recouvre plus ou moins les groupes africain, asiatique et latino-américain) avaient un intérêt politique à voir participer la Suisse, à savoir l'idée que nous devons être, dans le dialogue Nord-Sud, exposés aux mêmes pressions que les autres pays industrialisés occidentaux; en outre, trois de ces groupes (les mêmes, sans le bloc soviétique) avaient également un intérêt sur le plan institutionnel: la clause "tous les Etats" contribuait à souligner l'indépendance du Comité plénier par rapport à l'Assemblée générale et son importance particulière par rapport aux autres organes subsidiaires de l'A.G. Dans le cas de la UNDC, aucun des groupes régionaux de l'ONU n'avait un intérêt politique particulier à voir la Suisse siéger dans un organe délibérant sur le désarmement (tout au plus nos amis neutres nous auraient, le cas échéant, soutenu activement). De plus, les deux superpuissances avaient même, pour des motifs d'ordre institutionnel (peut-être aussi pour des motifs de substance inavoués), intérêt à refuser l'accès à la UNDC à un Etat non membre de l'ONU comme la Suisse.

Le ballon d'essai lancé à propos de la UNDC comporte donc un enseignement auquel nous n'avons guère été habitués jusqu'à maintenant: il ne suffit pas que la Suisse désire devenir membre d'un nouvel organe plénier de l'ONU pour qu'elle le devienne. Il faut que ce désir soit véritablement partagé par la communauté

internationale, ou du moins par une fraction influente de celle-ci, et qu'aucun Etat n'ait de raison quelconque de s'y opposer.

Comité du désarmement (CD)

Après avoir buté longtemps sur des positions difficilement réconciliables (cf. ma lettre du 23 juin), la négociation sur l'avenir <sup>de la</sup> CCD s'est achevée dans la nuit du 27 au 28 juin avec la participation de 4 pays seulement (URSS, USA, France et Royaume-Uni) et a abouti à un texte en principe définitif dont certaines dispositions traitent de l'accès des Etats non membres aux travaux du futur CD qui est destiné à remplacer l'actuelle CCD. En vertu de celles-ci, le CD devra:

"(g) Make arrangements to ensure the ability of interested States, not members of the Committee, to submit to the Committee written proposals or working documents on measures of disarmament that are the subject of negotiation in the Committee and to participate, where appropriate, in the discussion of the subject matter of such proposals or working documents;

(h) Invite States not members of the Committee, upon their request, to express views in the Committee when the particular concerns of those States are under discussion."

Comme on le voit, ces deux paragraphes parlent soit "d'Etats intéressés non membres du CD" (al. (g), soit plus simple-

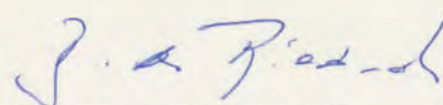
ment "d'Etats non membres du CD" (al. (h), sans préciser s'il s'agit d'Etats membres de l'ONU. Interrogés sur l'interprétation à donner au texte, ses initiateurs (Royaume-Uni) et plusieurs autres délégations (USA, URSS) m'ont assuré que l'application de ces deux paragraphes n'est pas limitée aux Etats membres de l'ONU et que la Suisse pourrait, le cas échéant, en faire usage. Dès lors, mes interlocuteurs ont jugé superflu, comme je leur avais suggéré qu'on pourrait éventuellement le faire, d'ajouter le mot "tous" devant "Etats intéressés" (al. (g) et "Etats" (al. (h)). Cette réponse vaut ce qu'elle vaut: de toute façon, c'est le Comité du désarmement lui-même qui, le moment venu, décidera de l'interprétation à donner à ces deux paragraphes. On m'a avancé un autre argument contre l'adjonction de "tous": la clause "tous les Etats" n'est pas nécessaire ici, car il ne s'agit pas d'une participation entière en tant que membre d'un organe plénier, mais d'une participation limitée et de cas en cas à un organe de caractère restreint.

Il resterait encore à déterminer exactement si les deux situations distinctes prévues respectivement aux alinéas g) et h) s'appliqueraient indifféremment à la Suisse. Les explications qui m'ont été fournies ne sont pas très claires: il semble que le premier cas vise l'intérêt général d'Etats non membres du CD à contribuer à la négociation sur des sujets concernant la communauté internationale tout entière, tandis que le second cas prévoit la possibilité de s'adresser au CD lorsque celui-ci examine des questions qui touchent aux intérêts particuliers d'un Etat donné. A première vue, il me semble évident que l'al. h) (intérêts particu-

liers) devrait s'appliquer à la Suisse, d'autant plus que l'initiative d'en faire usage revient à l'Etat lui-même ("upon their request"). Quant à l'autre procédure (al. g), qui laisse au Comité du désarmement le soin de faire en sorte que les Etats puissent, sous certaines conditions, présenter des propositions, je crains qu'elle ne soit plus restrictive et n'exclue pas que son application à la Suisse donne lieu à des difficultés. Toutefois, une des idées à la base de la transformation de la CCD, et à laquelle la SSD aura donné une impulsion certaine, était le souci de donner une allure un peu plus démocratique à l'organe principal des négociations multilatérales sur le désarmement. Cette évolution me paraît aller dans le sens de nos intérêts, et il serait à mes yeux opportun qu'au cours des prochains mois, nous examinions de plus près les questions évoquées plus haut, concernant un accès plus aisé qu'auparavant aux travaux du futur Comité du désarmement (dont il est prévu que la première réunion aura lieu en janvier 1979).

Veillez agréer, Monsieur l'Ambassadeur, l'assurance de ma considération distinguée.

LE CHARGE D'AFFAIRES A.I.



(B. de Riedmatten)

Copie à: Direction politique III, DPF  
Direction politique I, DPF  
Secrétariat politique, DPF  
M. l'Ambassadeur Marcuard  
M. l'Ambassadeur Brunner  
Mme l'Ambassadeur Pometta  
Colonel Mark, DMF