

81.081

**Message
concernant l'adhésion de la Suisse
à l'Organisation des Nations Unies (ONU)**

du 21 décembre 1981

Madame et Monsieur les Présidents, Mesdames et Messieurs,

Par le présent message, nous vous proposons d'approuver le projet d'un arrêté fédéral relatif à l'adhésion de la Suisse à l'Organisation des Nations Unies (ONU) et de soumettre cet arrêté au vote du peuple et des cantons, conformément à l'article 89, 5^e alinéa, de la constitution.

Simultanément, nous vous proposons de classer le postulat suivant:

1973 P 11480 Adhésion à l'ONU (N 13. 6. 73, Tanner).

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

21 décembre 1981

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Furgler

Le chancelier de la Confédération, Buser



Vue d'ensemble

«Assurer l'indépendance de la patrie» est en vertu de la constitution fédérale le but suprême de la Confédération suisse. Le premier objectif de notre politique étrangère est donc de préserver l'existence de la Suisse en tant qu'Etat indépendant et de veiller à ce qu'elle soit reconnue comme membre à part entière de la communauté des Etats. La neutralité permanente et armée, une politique de solidarité envers les autres peuples sont les principaux moyens permettant d'y parvenir.

L'interdépendance croissante des Etats, le caractère universel et global de beaucoup de problèmes appellent des solutions communes et la coopération de tous les Etats. C'est pourquoi la diplomatie multilatérale a pris au cours de ces dernières années un essor sans précédent dans l'histoire. Les Nations Unies constituent à la fois son principal instrument, le centre où s'harmonisent les efforts des nations vers des fins communes et, dans un monde encore déchiré par les conflits et les tensions, le fondement d'un ordre international.

L'adhésion à l'ONU est un acte important pour la Suisse. Il lui permettra de normaliser, consolider et amplifier ses relations avec une communauté des Etats qui trouve maintenant au sein des Nations Unies une forme organisée. Il est temps de franchir ce pas; la Suisse en tant que membre de cette communauté doit, dans l'intérêt même de sa sécurité, tenir compte de l'évolution du monde depuis 1945 et de ses conséquences sur les Nations Unies.

L'ONU apparaît aujourd'hui bien différente de ce qu'elle était en 1945, à l'époque de sa fondation. Elle a subi fortement les effets de l'évolution d'un monde dont elle est à la fois l'émanation et l'instrument politique. Conçue à l'origine comme une coalition des vainqueurs de la dernière guerre mondiale, dans le but de maintenir la paix par des mesures collectives de coercition, l'ONU est devenue de nos jours le centre par excellence de la coopération mondiale. L'époque de la guerre froide a démontré que le système des sanctions – mécanisme qui présuppose l'accord des grandes puissances – était largement inopérant. L'ONU n'a jamais appliqué de sanctions militaires. La menace de l'arme nucléaire a d'ailleurs transformé la nature des conflits et amené l'ONU à concevoir de nouvelles méthodes de maintien de la paix – de caractère volontaire et très efficaces – telles que par exemple l'envoi de missions de médiation ou d'observation et de contingents de Casques bleus. Mais l'élément décisif de la transformation de l'Organisation est son universalité; l'ONU se confond pratiquement avec la communauté des Etats. La décolonisation a fait naître une centaine d'Etats qui représentent aujourd'hui le tiers monde et qui ont tous adhéré à l'ONU. Enfin, l'admission des deux Etats allemands, en 1973, a confirmé définitivement que l'ONU ne s'identifiait plus à une alliance des vainqueurs de la seconde guerre mondiale. Les progrès de l'ONU vers l'universalité sont allés de pair avec le développement de ses activités, qui s'étendent maintenant à l'ensemble de la coopération internationale dans les domaines politique, économique, social, culturel et humanitaire.

L'interdépendance croissante des Etats oblige désormais la Suisse à concevoir sa politique étrangère dans un cadre mondial et une perspective à long terme. C'est aussi sous cet angle qu'il convient de juger de son adhésion à l'ONU. L'expérience de plus de trente années d'interprétation et d'application de la Charte a montré que neutralité suisse et participation à l'ONU sont compatibles. La Suisse a, de surcroît, la ferme volonté de maintenir, en tant que membre de l'ONU, sa neutralité permanente et armée. Elle le déclarera expressément avant l'adhésion. L'entrée à l'ONU continuera notre politique étrangère traditionnelle; elle est non seulement possible, mais aussi nécessaire. La participation à la coopération internationale constitue en effet le principal élément de notre politique de solidarité; elle atteste que, s'agissant de la destinée du monde, la Suisse assume le faix de la responsabilité commune des Etats. Elle devrait donc, comme tout pays, contribuer elle aussi, dans le cadre de l'ONU, au développement pacifique des relations internationales et à la solution des problèmes fondamentaux qu'il faut résoudre pour assurer à l'humanité un avenir plus sûr et plus digne. Notre absence volontaire de l'ONU a les apparences de l'indifférence aux yeux des autres Etats et nous fait courir le risque d'un isolement qui ne peut que desservir nos intérêts. La raison nous commande donc de prendre une part entière à la coopération politique, économique et sociale qui se déroule au sein de l'ONU. Nous pourrions ainsi mettre fin aux inconvénients qui résultent pour nous, aujourd'hui, du caractère incomplet de notre participation à la coopération internationale. Nous serons en mesure de mieux défendre nos intérêts et de donner nous-mêmes à la communauté des Etats l'interprétation authentique de notre politique; enfin notre politique de neutralité et de solidarité acquerra en définitive une vigueur qui ne peut que contribuer à son rayonnement à l'intérieur du pays.

Message

I Introduction

II Remarques liminaires

Le Conseil fédéral propose par ce message que la Suisse adhère à l'Organisation des Nations Unies (ONU). Après mûre réflexion sur toutes les questions de principe qui se posent à ce sujet, il arrive à la conclusion qu'il est désormais temps pour la Suisse de devenir membre de l'organisation mondiale.

L'adhésion à l'ONU représente un acte important, propre à normaliser, consolider et intensifier les relations de la Suisse avec la communauté des Etats. La situation actuelle du monde, son évolution prévisible ainsi que celle de l'ONU le rendent, de l'avis du Conseil fédéral, nécessaire. L'Organisation est maintenant universelle tant par les Etats qui la composent que par la nature et l'étendue de ses activités. L'interdépendance des Etats et des problèmes qu'ils ont à affronter va croissant. Aucun Etat – et la Suisse avec ses liens si étroits et si divers avec l'étranger ne fait pas exception – ne peut se désintéresser de l'effort collectif que demande leur solution. La Suisse doit s'assurer le droit de participer à la discussion des questions et des tâches fondamentales qui se posent à l'humanité. Celles-ci concernent aussi notre pays; il en supporte aussi la responsabilité et ne peut ni ne doit se dissocier de l'œuvre commune.

Le Conseil fédéral pense que la politique étrangère de la Suisse doit préparer l'avenir. Il appartiendra aux adolescents d'aujourd'hui d'assumer demain la destinée du pays. Beaucoup d'entre eux sont conscients comme nous de la communauté de destin qui unit la Suisse au reste du monde et souhaitent que nous fassions preuve à son égard de davantage de solidarité. En outre, tant l'interprétation et l'application de la Charte des Nations Unies que la pratique de l'Organisation montrent que l'appartenance à cette dernière est compatible avec la neutralité suisse. Il est bien entendu – le Conseil fédéral tient à le déclarer de la façon la plus nette au début de ce message – que la Suisse n'entend en aucun cas renoncer à sa neutralité permanente et armée et qu'elle ne s'écartera pas non plus des principes qui ont toujours régi sa politique étrangère.

En vue de l'application de l'article 89, 5^e alinéa, de la constitution concernant le référendum obligatoire en matière de traités internationaux, le Conseil fédéral tient à informer de façon exhaustive non seulement les Chambres fédérales, mais encore le peuple suisse de toutes les questions importantes liées à l'adhésion de la Suisse à l'ONU.

Le Conseil fédéral a déjà présenté trois rapports qui exposent en détail et sous divers points de vue l'ensemble des problèmes relatifs à l'adhésion; aussi se limitera-t-il maintenant à l'essentiel. Pour faciliter une décision aussi importante, nous donnerons dans cette introduction une description succincte, mais dans la mesure du possible complète, de chaque aspect particulier de l'adhésion. Le chapitre 2 récapitule les étapes qui ont conduit les Chambres fédérales et le Conseil fédéral au présent message. Le chapitre 3 décrit l'ONU d'aujourd'hui.

d'hui. Quant au chapitre 4, il analyse les questions les plus importantes qui se poseront à la Suisse lors de l'adhésion. Les chapitres suivants traitent de la procédure d'adhésion et de la priorité accordée à l'adhésion dans les Grandes lignes de la politique gouvernementale, des conséquences financières de l'entrée de la Suisse à l'ONU, de ses effets sur l'état du personnel ainsi que de la constitutionnalité. Le projet d'arrêté fédéral sur l'adhésion de la Suisse à l'ONU est joint au message.

Des informations complémentaires sont réunies dans les annexes. Celles-ci exposent les origines, la structure et les principales activités de l'ONU. Elles permettent de se faire une idée de l'Organisation et de nos rapports avec elle.

12 Historique de l'adhésion à l'ONU

A sa fondation en 1945, l'ONU a été conçue comme une organisation à vocation universelle dont le but principal est de maintenir la paix et la sécurité internationales par un système de sécurité collective. En fait cependant, l'Organisation était encore à cette époque bien éloignée de l'universalité. C'était une coalition des vainqueurs de la seconde guerre mondiale. Il n'était alors pas question d'y admettre les vaincus; l'admission des neutres n'était pas prévue. Bien qu'une commission d'experts instituée en 1945 par le Conseil fédéral eût conclu que la participation de la Suisse était en principe souhaitable, le Conseil fédéral renonça provisoirement à proposer l'adhésion à l'ONU, mais il fixa simultanément un programme en trois points: la Suisse devait suivre attentivement l'activité des Nations Unies, adhérer au Statut de la Cour internationale de Justice et aux institutions spécialisées et faciliter l'établissement des Nations Unies sur son territoire. C'est ce programme qui, pour l'essentiel, a déterminé jusqu'ici les lignes directrices de notre politique vis-à-vis de l'ONU.

En février 1967, le conseiller national Bretscher demanda au Conseil fédéral, dans une intervention parlementaire, de présenter aux Chambres fédérales un rapport sur les relations de la Suisse avec les Nations Unies. Par la suite, le Conseil fédéral soumit à l'Assemblée fédérale trois rapports très complets qui présentaient l'évolution historique et l'état actuel de l'Organisation ainsi que ses activités et analysaient les relations de la Suisse avec elle. Après avoir constaté que l'ONU s'était profondément transformée et qu'à maints égards la position de la Suisse envers elle se dégradait peu à peu, le Conseil fédéral arriva, dans son troisième rapport, à la conclusion que l'adhésion à l'ONU était possible et souhaitable. Après un débat approfondi, le Conseil national invita le Conseil fédéral à lui présenter «dans les meilleurs délais possibles» un message sur l'adhésion de la Suisse à l'Organisation des Nations Unies.

Le résultat des délibérations parlementaires ainsi que les conclusions d'une commission d'experts constituée à la suite du deuxième rapport sur l'ONU ont incité le Conseil fédéral à soumettre à un examen plus approfondi encore l'ensemble des questions relatives à l'adhésion. Deux questions lui ont semblé prioritaires:

- la Suisse, Etat dont la neutralité est permanente, peut-elle adhérer à l'ONU sans y renoncer?
- l'adhésion est-elle souhaitable et nécessaire, compte tenu des principes de notre politique étrangère et est-elle de nature à renforcer notre position sur le plan international?

Il a été possible de donner une réponse positive dans les deux cas et le Conseil fédéral peut aujourd'hui proposer aux Chambres fédérales que la Suisse adhère à l'ONU. A son avis, il est inutile de prévoir encore un délai d'attente; cela n'apporterait aucun élément nouveau et ne faciliterait pas la position de la Suisse avant l'adhésion. La décision qui vous est proposée est le fruit de mûres réflexions. Le Conseil fédéral peut s'appuyer sur les nombreuses études qui ont été faites à ce sujet tant au sein qu'à l'extérieur de l'administration, ainsi que sur la pratique de l'Organisation elle-même pendant ses 36 années d'existence. Ce n'est pas seulement la lettre et l'application de la Charte qui ont motivé sa décision, mais aussi l'évolution du monde de l'après-guerre. L'histoire de l'ONU y est en effet toujours étroitement liée.

13 L'évolution de l'ONU

La Charte des Nations Unies est l'expression d'un idéal de paix, mais comme toute institution politique - internationale ou non - l'Organisation est elle-même le reflet des tensions et des divergences qui divisent ses membres. Il n'empêche que l'ONU est irremplaçable; elle symbolise la volonté des Etats de collaborer, en dépit de toutes les difficultés, à l'instauration d'un ordre international pacifique fondé sur le respect du droit des gens. Pour la première fois dans l'histoire - et le fait est décisif pour la Suisse - une organisation s'identifie pratiquement avec la communauté des Etats. L'ONU, parce qu'elle est universelle, s'occupe aussi de toutes les questions qui, à un titre ou à un autre, touchent cette communauté. C'est pourquoi l'Etat qui n'appartient pas à l'ONU s'isole de la communauté des Etats et se prive volontairement d'exercer son influence sur des développements qui l'affectent pourtant au premier chef comme tous les autres Etats.

L'interdépendance grandissante des Etats et le caractère global de beaucoup de problèmes appellent une coopération mondiale et la recherche de solutions communes. La science et la technique ont transformé le monde. Leur essor prodigieux a été source de progrès, mais recèle aussi des dangers. Jamais encore l'humanité n'a eu à faire face à des problèmes aussi nombreux et aussi divers; jamais non plus leurs conséquences n'ont été aussi imprévisibles.

Le progrès technique et scientifique a favorisé tout à la fois les transformations matérielles et la diffusion des idées. Il a profondément transformé l'environnement naturel, les modes de vie et de pensée de populations entières. Il a rapproché les Etats et les peuples, mais les a aussi souvent divisés. Il est à la fois source de force et de vulnérabilité.

Sous l'influence de la science et de la technique, les stratégies militaires et les méthodes traditionnelles de la politique et de la diplomatie ont, en outre, profondément évolué.

Les progrès toujours plus rapides des communications déterminent le rythme des relations internationales. Les mass media, principalement la télévision par la puissance de l'image, les influencent profondément.

La communauté internationale, elle aussi, a beaucoup changé. A elle seule, la décolonisation a provoqué, en une vingtaine d'années, la création d'une centaine d'Etats nouveaux très différents, par leur origine historique, leur conception politique, juridique, idéologique ou religieuse, du monde européen ou européenisé qui l'avait composée jusqu'alors. L'Europe, quant à elle, a perdu sa prééminence politique. La conférence de Yalta, l'absence de tout traité de paix réglant le sort de l'Allemagne ont consacré sa division politique et idéologique.

La guerre froide a paralysé dès le début le système de sécurité collective prévu par la Charte. La paix précaire qui règne entre les puissances nucléaires est due à l'effet de dissuasion des armes nucléaires plus qu'à de véritables solutions politiques. L'affrontement direct entre puissances nucléaires ou Etats hautement industrialisés est devenu trop dangereux et la lutte d'influence s'est transposée sur le terrain des tiers, dans les zones stratégiques disputées, par procuration souvent, à la faveur des conflits endémiques d'Asie et d'Afrique ou dans les régions où le sous-développement économique et social permet d'espérer un renversement de l'équilibre stratégique ou des allégeances traditionnelles. L'occupation permanente de territoires étrangers sans perspective de règlement politique, le prétendu droit d'intervention ou les attaques par surprise, le fanatisme idéologique et religieux, mais aussi le chantage économique, la subversion et le terrorisme multiplient les foyers de crise dans le monde. Dans la plupart des cas, le tiers monde en est la principale victime, mais ils menacent aussi l'Europe qui – parallèlement à l'aggravation des tensions Est-Ouest – court le danger très réel de voir se fermer ses sources d'approvisionnement et ses marchés.

La Suisse dépend dans une très large mesure de l'étranger. Longtemps, cette dépendance s'est limitée à ses voisins immédiats et à l'Europe. De nos jours cependant, notre pays se voit exposé toujours davantage aux conséquences d'événements ou de mutations qui se déroulent dans des régions beaucoup plus lointaines. Il n'a sur eux aucune prise directe, mais sa sécurité en est affectée à un très haut degré.

Comme nous l'avons exposé dans notre rapport du 23 juin 1973 (FF 1973 II 103) sur la politique de sécurité de la Suisse, «les opinions peuvent diverger sur l'évolution probable des événements, mais non sur l'existence d'une menace... Les tensions politiques subsistent et notre pays reste exposé en permanence aux répercussions de nombreux conflits. Les affaires d'espionnage, les actes de sabotage et de terrorisme dirigés contre nos institutions elles-mêmes démontrent aussi, sans conteste, que les affrontements mondiaux, qui portent toujours en eux le germe de la guerre, n'épargnent pas les petits Etats neutres».

Par les efforts qu'elle déploie pour empêcher ou atténuer les crises et leurs effets ainsi que par ses très grands efforts en faveur du développement économique et social, l'ONU contribue à renforcer les chances de paix et de stabilité dans le monde. Il faut donc aussi envisager l'adhésion sous l'angle de notre politique de sécurité.

14 Considérations sur la politique de sécurité

«Assurer l'indépendance de la patrie contre l'étranger» est en vertu de l'article 2 de la constitution le but suprême de la Confédération. Le premier objectif de la politique étrangère de la Suisse est donc d'assurer son existence en tant qu'Etat indépendant et de veiller à ce qu'elle soit reconnue comme membre à part entière de la communauté des Etats. La neutralité permanente et armée, une politique de solidarité envers les autres peuples sont les principaux moyens d'y parvenir.

La politique de sécurité est conçue en Suisse dans un sens très large; elle recouvre et intègre en un tout des éléments intimement liés: l'économie, la défense nationale et la politique étrangère. Dans chacun de ces trois domaines, il faut faire preuve d'efficacité et démontrer la volonté de notre peuple tant de défendre son indépendance que de participer activement à la coopération internationale. Cette politique est indivisible et aucun de ses éléments constitutifs ne peut se substituer aux autres.

Alors qu'en vertu de notre politique de sécurité, la mission confiée à l'armée – empêcher la guerre par la dissuasion et défense active en cas d'attaque – est de caractère défensif, la politique étrangère doit être active pour remplir les buts qui lui sont assignés. Certes, en raison de sa neutralité permanente, la Suisse doit, en temps de paix, concevoir sa politique étrangère de manière à être en mesure d'appliquer le droit de la neutralité en cas de conflit armé. Cette obligation laisse cependant à l'Etat neutre une marge de manœuvre considérable dans ses activités de politique étrangère.

Comme tout Etat, la Suisse doit, pour garder sa place dans le monde, défendre ses intérêts envers l'étranger. En outre, en tant que membre de la communauté des Etats, elle est appelée à contribuer à l'amélioration des relations internationales et à participer ainsi, selon ses moyens, à l'instauration d'une paix durable.

Notre contribution au maintien de la paix repose d'une part sur notre ferme volonté d'assurer notre sécurité militaire, d'autre part sur notre engagement en faveur des méthodes de règlement pacifique des conflits et des différends ainsi que sur notre participation à la coopération mondiale dans les domaines économique, social et humanitaire. Nous devons, d'une part, défendre nos propres objectifs et, d'autre part, dans notre propre intérêt et par solidarité envers les autres Etats, participer aux efforts entrepris en commun en vue de résoudre les problèmes qui se posent à la communauté des Etats tout entière. C'est dans cette optique générale de politique étrangère qu'il faut envisager l'adhésion à l'ONU.

Les buts de la politique suisse de sécurité – maintenir et favoriser la paix – sont en harmonie avec ceux de l'ONU et, comme nous venons de l'exposer, les moyens de cette politique – règlement pacifique des différends et coopération internationale dans tous les domaines – sont aussi largement identiques. Seule fait exception la neutralité face au système de sécurité collective prévu par la Charte. Elle est l'objet du chapitre suivant.

15 La neutralité permanente et armée de la Suisse

Aujourd'hui comme autrefois, la neutralité permanente et armée marque de son empreinte la politique étrangère de la Suisse. La neutralité, comme nous l'avons vu, n'est pas un but en soi, mais c'est l'instrument par excellence du maintien de notre indépendance, premier objectif de notre politique de sécurité. Le peuple suisse est fortement attaché à la neutralité permanente et armée. Il n'y a pas d'alternative réaliste à la neutralité et nous n'avons aucune raison d'abandonner un statut qui a fait ses preuves ou d'affaiblir le concept même de neutralité. C'est pourquoi le Conseil fédéral tient à déclarer avec toute la clarté désirable qu'il ne peut envisager l'adhésion à l'ONU que si la Suisse maintient sa neutralité traditionnelle.

Si, au moment de la création de l'ONU, les grandes puissances paraissaient mettre en doute la compatibilité de la neutralité avec l'appartenance à l'Organisation, depuis lors, les choses ont bien changé. Le système de sécurité collective n'a guère été appliqué en pratique, en raison surtout du droit de veto des membres permanents du Conseil de sécurité. L'ONU n'a jamais adopté de sanctions militaires et n'a ordonné que dans deux cas des sanctions non militaires. Ces dernières ne sont d'ailleurs pas à priori incompatibles avec la neutralité. Plusieurs Etats perpétuellement neutres – notamment la Suède et l'Autriche – sont membres de l'ONU et n'y ont pas éprouvé de difficultés du fait de leur neutralité. Le Conseil fédéral, pour des raisons qui seront expliquées plus en détail au chiffre 41 de ce message, est arrivé à la conclusion qu'il est aujourd'hui possible à un Etat dont la neutralité est permanente de remplir les obligations résultant de sa qualité de membre de l'ONU sans renoncer pour autant à cette neutralité.

A plusieurs reprises, il a été suggéré de ne risquer l'adhésion qu'avec une réserve de neutralité; mais, nous le verrons plus en détail au chiffre 41 précité, une réserve formelle n'est pas possible, ne serait-ce déjà que pour des raisons juridiques. En outre, la neutralité de la Suisse est généralement reconnue par la communauté des Etats. Il n'est dès lors pas dans notre intérêt de la mettre en discussion sur le plan international. Toutefois, pour ne laisser aucune équivoque dans une question aussi importante pour la politique de sécurité de la Suisse, le Conseil fédéral déclarera expressément, avant l'adhésion, que la Suisse entend – comme elle l'a toujours fait – maintenir sa neutralité permanente et armée. Il faut d'ailleurs rappeler dans ce contexte qu'aucune grande puissance, ni aucun autre Etat n'exige aujourd'hui que la Suisse abandonne sa neutralité.

16 La politique de solidarité de la Suisse

Notre indépendance et notre sécurité ne sont pas liées seulement à l'absence ou à l'existence d'une menace militaire directe ou indirecte. La stabilité politique, la situation économique et sociale du monde qui nous entoure, le respect et le développement du droit des gens sont autant d'éléments importants qui exercent leur influence sur notre situation nationale et internationale et devant lesquels nous ne saurions rester indifférents. La politique active de coopération multilatérale et bilatérale, que l'on appelle souvent politique de solidarité ou de

neutralité active, est à la fois la manifestation de notre propre intérêt et la reconnaissance d'une responsabilité qui s'exerce dans l'intérêt collectif de la communauté internationale et à laquelle un Etat ne peut en définitive se soustraire qu'aux dépens de son propre crédit.

La position d'un pays sur le plan international et l'estime dont il jouit dans le monde ne sont pas seulement l'expression de ses propres choix politiques, voire de son poids réel. Elle sont aussi la conséquence de la qualité de la contribution qu'il veut bien apporter à la solution des problèmes qui se posent au monde et de l'image que la communauté des Etats se fait de cette politique et de ses effets. La Suisse n'a d'autre alternative que celle d'une politique de coopération constructive et persévérante ayant pour but le progrès d'un monde dont elle est à la fois dépendante et solidaire.

17 L'adhésion à l'ONU et le développement de notre politique étrangère

Avant d'examiner les suites concrètes de l'adhésion à l'ONU sur notre politique étrangère, il convient de rappeler qu'une communauté des Etats qui compte aujourd'hui plus de 150 membres a besoin d'un certain degré d'organisation, car sans ordre elle serait inévitablement vouée au chaos. L'ONU répond à cette nécessité; elle est en définitive la forme institutionnelle de la communauté des Etats. Certes, l'Organisation est loin d'être parfaite. Ce n'est ni une organisation supranationale, ni un «Etat mondial» indépendant, mais au contraire une association assez lâche où se groupent tous les Etats. Elle reflète donc leurs imperfections, leurs rivalités et leurs différends. La Suisse manquerait de réalisme politique si elle attendait, pour y adhérer, que l'ONU correspondrait mieux à ses propres idéaux et conceptions. L'ONU est certes imparfaite, mais elle représente aujourd'hui le seul instrument de coopération internationale vraiment universel. L'alternative est pour nous d'accepter l'Organisation dans sa réalité ou de nous écarter en définitive de la communauté des Etats, ce qui nous conduirait à l'isolement. Cela ne correspondrait pas au but de notre politique étrangère et n'est pas concevable pour un pays aussi dépendant de l'étranger que la Suisse. Du point de vue de l'efficacité de la défense de ses intérêts aussi, la Suisse ne peut se désintéresser à la longue des travaux de l'Organisation. Certes, nous sommes membre de presque toutes les institutions spécialisées des Nations Unies et largement associés aujourd'hui à beaucoup des activités de l'ONU; mais, comme nous le verrons en détail au chapitre 4 de ce message, ce sont maintenant de plus en plus les organes principaux de l'ONU et en particulier l'Assemblée générale qui tranchent des questions de principe et de substance, et ce, même s'il s'agit de problèmes de la compétence des institutions spécialisées. L'adhésion est un acte décisif qui n'est pas seulement souhaitable, mais est aussi indispensable si l'on veut éviter qu'à la longue la Suisse ne soit en grande partie exclue du processus de décision et de formation des idées sur le plan international.

On met souvent en doute la nécessité de renforcer notre présence à l'ONU en arguant de la densité de notre réseau diplomatique bilatéral. C'est là ne pas comprendre que la complexité des relations internationales et l'interdépen-

dance croissante des Etats nous forcent inéluctablement à intensifier encore nos relations avec le reste du monde. Le règlement bilatéral des problèmes entre quelque 160 pays n'est plus possible pour des raisons pratiques, faute de temps et aussi en raison de la portée même de ces problèmes. Que nous le voulions ou non, un nombre croissant de questions concernant aussi la Suisse est débattu dans les organisations internationales, c'est-à-dire dans un cadre multilatéral et particulièrement à l'ONU lorsqu'il s'agit des grands problèmes de notre époque. Même si les solutions concrètes sont négociées hors de l'ONU – comme c'est en partie le cas dans le domaine économique et monétaire – les divers organes de l'ONU constituent un cadre de discussion et une source d'informations fort utiles. Nous devrions nous en servir pour défendre nos propres vues et influencer les conceptions juridiques fondamentales qui déterminent l'évolution des relations internationales. Celles-ci affectent la Suisse à maints égards. Que l'on songe par exemple à sa forte participation au commerce mondial, à l'importation de ses investissements à l'étranger, à son intérêt pour le droit international, les droits de l'homme et le sort des réfugiés un peu partout dans le monde. Faut-il rappeler que notre pays est concerné aussi par des problèmes tels que la protection de l'environnement, le développement et l'utilisation de l'énergie nucléaire, le droit de l'espace et que ceux-ci sont tous traités au sein de l'ONU.

Le Conseil fédéral a toujours favorisé la participation de la Suisse à la coopération internationale. Dans l'immédiat après-guerre, il a concentré ses efforts sur l'Europe surtout. La Suisse a été dès le début membre de l'Organisation européenne de coopération économique (OECE), devenue plus tard l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), ainsi que de l'Association européenne de libre-échange (AELE). Elle a conclu un accord de libre-échange avec la Communauté économique européenne. En adhérant au Conseil de l'Europe et en participant à la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (CSCE), la Suisse a montré qu'elle était prête aussi à assumer des responsabilités politiques en Europe.

Sur le plan mondial, nous avons adhéré dès le commencement à la plupart des institutions spécialisées des Nations Unies et avons collaboré de même aux activités d'importants organes de l'ONU, avant tout dans les domaines économique, social et humanitaire. Il est vrai que nous ne sommes pas devenus membre des Institutions de Bretton Woods – le Fonds monétaire international et le groupe de la Banque mondiale. Il faut d'ailleurs que nous examinions – ce que nous sommes en train de faire actuellement – s'il ne convient pas d'adhérer à ces institutions qui deviennent toujours plus importantes pour notre pays¹⁾. Il est devenu toutefois particulièrement urgent de participer sur le plan mondial, à l'instar de ce que nous avons fait sur le plan européen, aux travaux de l'organisation politique, l'ONU. Ceux-ci sont, en effet, le complément nécessaire de nos activités multilatérales dans de multiples domaines.

En résumé, l'adhésion à l'ONU n'entraîne pas une nouvelle orientation de notre politique étrangère. Elle est au contraire la suite logique des efforts que nous avons entrepris pour défendre nos intérêts le plus efficacement possible

¹⁾ Voir à ce sujet le chiffre 44.

dans toutes les enceintes qui nous étaient accessibles ainsi que pour apporter notre contribution aux efforts qui sont entrepris pour assurer la paix et la sécurité du monde.

18 Les avantages et les désavantages de l'adhésion à l'ONU

181 Avantages de l'adhésion

L'ONU a pour préoccupation constante le maintien de la paix et le développement des pays les plus défavorisés. Cet élément constitue à lui seul un facteur positif pour la Suisse. Il faut relever, en outre, que la participation d'un Etat dans les débats et les négociations de l'ONU définit sa place dans la politique internationale. Dans le jeu complexe de la négociation et dans ce réseau d'intérêts réciproques ou opposés, l'Etat affirme nécessairement des positions de principe qui déterminent à leur tour son image dans la communauté internationale. Les autres Etats le connaissent, de même que les tâches auxquelles il est propre et les limites de sa politique. La Suisse a besoin, comme tout Etat, de cette reconnaissance de son rôle traditionnel au sein de la communauté des Etats. Il est très important pour elle d'ancrer en quelque sorte le concept de sa neutralité permanente dans la conscience des autres Etats et de pouvoir en expliciter directement les caractéristiques.

Un Etat qui, comme la Suisse, est étroitement lié à l'étranger ne peut cesser de participer à la vie internationale et d'y marquer sa place. Nous aurions à l'ONU l'occasion d'exposer nos vues et de manifester, dans le cadre de notre politique de neutralité, notre volonté de solidarité et de collaboration internationale. L'adhésion nous garantirait – mieux qu'aujourd'hui – le droit de participer à la coopération internationale dans tous les domaines et nous permettrait de défendre plus efficacement nos intérêts. Nous ne serions plus contraints – comme nous l'avons été si souvent – de recourir à des Etats tiers pour présenter nos objectifs de négociation, mais pourrions le faire nous-mêmes directement.

La Suisse aurait l'occasion de travailler plus étroitement avec les Etats qui suivent une politique analogue à la sienne. Nos intérêts concordent fréquemment avec ceux d'autres Etats industrialisés. Nous pourrions alors soutenir leurs propositions et en favoriser l'adoption dans notre propre intérêt. Comme membre de l'ONU, la Suisse pourrait prêter un concours encore plus efficace à l'action de l'Organisation en faveur du maintien de la paix, notamment par les méthodes qui lui sont particulièrement familières, le règlement pacifique des différends et les bons offices. Elle pourrait aussi intensifier sa coopération dans le domaine social ou humanitaire et dans tout ce qui concerne la protection des droits de l'homme, la coopération au développement ou la codification du droit des gens.

L'ONU est aussi – notamment pendant l'Assemblée générale – un lieu de rencontres sans égal au monde, non seulement entre diplomates, mais aussi entre hommes d'Etat. Sans tomber dans l'excès, nous pourrions nous-mêmes souvent profiter de ces contacts directs. Enfin, l'adhésion à l'ONU nous permettrait de développer nos relations avec les pays en développement. Le

poids politique de ces Etats augmente constamment; or, nous n'avons pas de représentation diplomatique dans beaucoup d'entre eux. A cet égard, l'adhésion rapprocherait considérablement la Suisse d'un des objectifs constants de sa politique étrangère, l'universalité des relations diplomatiques.

182 Objections contre l'adhésion

Le Conseil fédéral sait que le projet d'adhésion à l'ONU se heurte à des réticences chez beaucoup de citoyens, qui considèrent même qu'il est superflu. Il estime donc de son devoir de montrer dans ce message que l'adhésion de la Suisse à l'ONU ne constituerait pas seulement un acte de solidarité attendu depuis longtemps par nos partenaires, mais qu'elle est aussi nécessaire à la défense de nos propres intérêts et conceptions.

Les critiques mettent en doute, en premier lieu, l'efficacité de l'ONU; notre description de ses activités dans la suite de ce message montrera cependant que l'Organisation accomplit – souvent de façon peu spectaculaire – un travail beaucoup plus constructif qu'on ne le suppose ordinairement. On reproche aussi souvent à l'ONU les débats interminables et à première vue inutiles de l'Assemblée générale et du Conseil de sécurité; on prétend qu'ils n'aboutissent à aucun résultat concret et n'empêchent pas de nouveaux conflits d'éclater. C'est oublier toutefois que la coopération politique – qu'elle soit locale, nationale ou internationale – n'est jamais aisée. Elle est pourtant un préalable indispensable à la coexistence, dans une certaine harmonie, des individus, des peuples et des Etats. Notre propre expérience d'un régime démocratique largement fondé sur la pratique du consensus nous a appris que, pour arriver à des solutions unanimement acceptables et applicables, il faut déployer de très grands efforts et faire preuve notamment d'un sens très développé du compromis. Sur le plan international – et beaucoup ont, semble-t-il, peine à le comprendre – c'est par un processus semblable, encore que les divergences d'intérêts soient beaucoup plus profondes, que les Etats parviennent finalement à s'entendre.

En jugeant l'ONU, il faut en outre considérer que les organisations internationales et singulièrement l'ONU ne peuvent, dans l'état actuel des relations entre Etats, empêcher toute politique de recours à la force ou supprimer les causes de la violence. En revanche, elles peuvent prévenir des conflits ou en atténuer les effets. Certes, s'il n'y a pas eu de nouvelle guerre mondiale, le mérite n'en revient pas à l'ONU seulement, mais il n'en reste pas moins que l'Organisation a pour le moins réussi à contenir l'expansion de divers conflits locaux et régionaux qui menaçaient la paix et la sécurité internationales.

Les délibérations de l'Assemblée générale et du Conseil de sécurité concernent – directement ou indirectement – tous les Etats et par conséquent aussi la Suisse. Beaucoup des débats de l'Assemblée générale ont précisément pour objectif de rechercher des solutions aux grands problèmes qui se posent à l'humanité: la faim, la surpopulation ou la protection de l'environnement par exemple. La Suisse ne peut se désintéresser indéfiniment de cette œuvre de longue haleine qui nécessite d'immenses efforts et contribue elle aussi au maintien de la paix dans le monde.

On craint souvent aussi que l'adhésion à l'ONU ne finisse par mettre notre pays dans la dépendance de l'Organisation, ce qui ne serait ni souhaitable, ni compatible avec notre indépendance et avant tout notre neutralité permanente. C'est ignorer la différence fondamentale qui existe entre l'entrée dans une organisation universelle comme l'ONU et l'adhésion à une organisation régionale de caractère supranational par exemple. L'adhésion à l'ONU n'aura aucun effet sur la structure fédérale de notre Etat ou sur notre système de démocratie directe. L'ONU, en effet, ne peut intervenir directement dans le domaine réservé des Etats.

D'aucuns tiennent la situation internationale de la Suisse pour si sûre qu'il n'y a pas lieu de courir le risque d'une adhésion. C'est méconnaître la gravité de la situation internationale et ses menaces pour notre pays. La Suisse a toujours mené une politique de paix et ne peut donc se désintéresser du problème primordial du maintien de la paix. Nous devons être en mesure d'affirmer devant la communauté des Etats les principes qui nous paraissent fondamentaux dans les relations internationales, tels que par exemple la stricte observation des règles du droit international, le respect des droits de l'homme ou le devoir d'humanité incombant aux Etats.

Certes, jusqu'à présent, la Suisse a toujours trouvé divers moyens de collaborer indirectement avec l'ONU, ce qui a facilité la défense de ses intérêts. Toutefois, et toujours davantage, elle en arrive maintenant dans de nombreux domaines à être excluë sur le plan international du processus d'élaboration des politiques et de la négociation proprement dite. Toujours davantage aussi, elle se voit contrainte d'accepter, en raison de leur validité universelle, des conventions internationales importantes, à l'élaboration desquelles elle n'a été que marginalement ou aucunement associée¹⁾. Plus notre participation à la coopération internationale devient ponctuelle, plus il nous sera difficile, là où nous sommes présents, d'avoir une vue d'ensemble des problèmes et d'exercer notre influence en conséquence.

On reproche aussi à l'ONU la prépondérance grandissante du tiers monde, mais il n'y a là que le reflet de l'évolution de la communauté des Etats. Ces pays constituent aujourd'hui, au sein et hors de l'ONU, un facteur déterminant de la politique internationale. Ils sont pour la Suisse aussi des partenaires toujours plus importants. A lui seul, le principe de l'universalité, profondément ancré dans notre politique étrangère, nous commande d'entretenir des relations avec tous les Etats sur le plan bilatéral et multilatéral. C'est à l'ONU que les pays en voie de développement soumettent de préférence leurs problèmes et, dès lors, la Suisse ne devrait pas se désintéresser de la discussion. Elle marquerait par là sa volonté d'assumer sa part des responsabilités communes au sein de la communauté des Etats sans négliger pour autant la défense de ses intérêts propres et des conceptions fondamentales qui sont à la base de notre Etat.

On exprime souvent la crainte que l'adhésion à l'ONU ne porte ombrage à notre pratique des bons offices et aux activités si utiles du Comité international de la Croix-Rouge (CICR). Ces deux objections sont réfutées au chiffre

¹⁾ Pour des exemples concrets, voir chiffre 421.

434 du message. Comme la Suisse maintiendra à l'ONU sa neutralité permanente et qu'il n'existe pas en dehors de l'Organisation un Etat qui serait «plus neutre» encore qu'elle ne l'est, rien ne changera en principe dans la pratique des bons offices. Au contraire, l'expérience tendrait même à prouver qu'en cas d'adhésion le recours à la Suisse ou à des citoyens suisses redeviendrait plus fréquent. De nos jours, l'ONU est souvent appelée à remplir des missions de bons offices. Dans l'exécution de tels mandats, elle recherche assez souvent le concours des Etats neutres ou de leurs ressortissants.

Il est exact que la neutralité suisse est à l'avantage du CICR. Le CICR est une organisation indépendante et le Conseil fédéral respecte cette indépendance. A l'ONU, la Suisse pourrait cependant soutenir, le cas échéant par ses propres initiatives, les activités du CICR.

19 Aspects de politique intérieure

Juridiquement, l'adhésion à l'ONU est un acte de politique étrangère. Selon la version révisée de l'article 89 de la constitution, l'adhésion à l'ONU n'est pas seulement soumise à l'approbation des Chambres fédérales, mais aussi à celle du peuple et des cantons. L'adhésion revêt donc des aspects de politique intérieure auxquels le Conseil fédéral accorde toute son attention. Il est évident qu'il n'est pas question pour la Suisse de renoncer à sa neutralité permanente, mais l'adhésion reste un acte de politique étrangère important menant à une ouverture plus large sur le monde.

Nous mentionnerons aussi ici que notre contribution annuelle à l'ONU atteindra environ 16 millions de francs. Ce montant correspond à 1,05 pour cent de l'ensemble du budget de l'ONU, c'est-à-dire à la quote-part qui est actuellement fixée pour les contributions suisses¹⁾. Cette charge serait supportable pour la Suisse qui verse déjà quelque 120 millions de francs en contributions obligatoires ou volontaires aux institutions spécialisées et organes du système des Nations Unies. La dépense est, en outre, largement compensée par les divers avantages qui découlent de la présence des organisations internationales sur notre territoire.

En soumettant le projet d'adhésion de la Suisse à l'ONU, le Conseil fédéral – telle est sa conviction profonde – ne propose autre chose que le développement de nos relations multilatérales, développement nécessaire à la défense de nos intérêts dans le monde et en tant qu'expression d'une plus grande solidarité envers la communauté des Etats. En mettant ce dessein à exécution, il entend être à l'unisson non seulement avec la majorité des Chambres fédérales, mais encore avec le peuple et les cantons.

Le message qu'il présente aujourd'hui constitue donc à la fois le fondement de la décision des Chambres fédérales et, pour l'opinion publique, un complément d'information sur un domaine très complexe de notre politique étrangère.

¹⁾ Voir à ce sujet le chiffre 61 et les annexes 8 et 9.

2 Aperçu historique

Le Conseil fédéral s'est tenu longtemps à sa décision de 1946 de ne pas adhérer dans l'immédiat à l'ONU, mais il n'a pas méconnu pour autant l'évolution de l'Organisation et ses implications pour la Suisse. En 1959 déjà, dans une note au Conseil fédéral, le conseiller fédéral Max Petitpierre précisait que l'ONU tendait à l'universalité. Plus ce but devenait proche, plus se singularisaient les Etats qui restaient à l'écart. Il pourrait en résulter à la longue un affaiblissement de la position internationale de la Suisse.

La question de l'adhésion reprit de l'actualité lorsque, le 28 février 1967, le conseiller national Bretscher déposa un postulat¹⁾ invitant le Conseil fédéral à présenter un Rapport sur les relations de la Suisse avec l'Organisation des Nations Unies. Le 16 juin 1969, le Conseil fédéral soumit aux Chambres fédérales un rapport détaillé sur le sujet (premier rapport sur l'ONU; FF 1969 I 1457). Une analyse approfondie des aspects fondamentaux du problème montrait que l'adhésion serait possible et utile. Le Conseil fédéral proposa aussi aux Chambres – qui acceptèrent – de leur communiquer périodiquement des rapports sur les activités de l'ONU et des institutions spécialisées.

Comme suite à ce mandat, le Conseil fédéral présenta, le 17 novembre 1971, un rapport sur les relations de la Suisse avec l'Organisation des Nations Unies et ses institutions spécialisées de 1969 à 1971 (deuxième rapport sur l'ONU; FF 1972 I 1 ss). Il relevait dans ses conclusions l'importance pour la Suisse de l'évolution de l'ONU vers l'universalité, notamment en ce qui concerne notre politique de neutralité. Nous avons en effet toujours affirmé que l'universalité de nos relations internationales est l'un des corollaires de notre neutralité. Ne pas être membre d'une organisation devenue elle-même universelle pourrait être difficilement compatible avec ce principe. Le Conseil fédéral proposa aussi de créer une Commission consultative ad hoc chargée d'étudier le problème de nos relations avec l'ONU.

C'est ce qui fut décidé par le Conseil fédéral le 28 août 1973. La présidence de la Commission, qui comprenait 50 membres, fut confiée à M. Edouard Zellweger, ancien conseiller aux Etats. Il incombait à la Commission de «donner à tous les milieux intéressés et tendances de l'opinion publique, la possibilité de se prononcer en toute liberté sur la forme que devraient revêtir, à l'avenir, nos relations avec l'ONU». Le 26 février 1976, la Commission soumit au Conseil fédéral son rapport ainsi que deux documents additifs représentant les vues des minorités. Le Conseil fédéral en prit connaissance et constata que les travaux de la Commission pourraient servir à l'élaboration de son prochain rapport. Par décision du Conseil fédéral aussi, le rapport de la Commission consultative fut publié le 29 juin 1976. La grande majorité de la Commission se prononçait en faveur de l'adhésion de la Suisse à l'ONU en invoquant comme principale raison la quasi-universalité de l'Organisation.

Le Rapport du 29 juin 1977 sur les relations de la Suisse avec l'Organisation des Nations Unies et ses institutions spécialisées de 1972 à 1976 (troisième

¹⁾ Outre le conseiller national Bretscher (Rad), les conseillers Conzett (UDC), Eggenberger (Soc), Dürrenmatt (Lib) et Furgler (PDC) étaient cosignataires.

rapport sur l'ONU; FF 1977 II 781 ss) marqua une étape importante. Le Conseil fédéral arrivait en effet à la conclusion que l'adhésion de la Suisse à l'ONU était souhaitable et il laissait entendre qu'il allait proposer dans un avenir pas trop lointain aux Chambres fédérales de soumettre la question au peuple et aux cantons. Il décidait aussi de ne pas présenter de nouveau rapport avant le message sur l'adhésion de la Suisse à l'ONU.

Le 5 décembre 1977, le Conseil national prit acte du rapport en l'approuvant. Il exprima en outre le vœu que «le Conseil fédéral présente dans les meilleurs délais possibles à l'Assemblée fédérale, à l'intention du peuple et des cantons et en se fondant sur les considérations et les conclusions du susdit rapport, un message et une proposition tendant à l'adhésion de la Suisse à l'Organisation des Nations Unies» (BO N 1977 1459 et 1495).

Le 17 janvier 1978, le Conseil des Etats, suivant la proposition de sa commission des affaires étrangères, prit acte du rapport du Conseil fédéral en l'approuvant (BO E 1978 19 et 34).

3 Les Nations Unies aujourd'hui

Sous l'effet des profondes transformations que le monde a subies au cours des années passées, l'ONU s'est fondamentalement modifiée. Conçue à l'origine par les Alliés comme une organisation de sécurité collective, elle est devenue aujourd'hui un forum de coopération mondiale dans tous les domaines de la vie internationale. La prédominance des puissances victorieuses de la seconde guerre mondiale a fait place à une coopération de presque tous les Etats du globe dans la recherche des solutions à apporter aux multiples problèmes auxquels la communauté internationale est confrontée à l'heure actuelle. Les centres de gravité des activités de l'Organisation se sont ainsi déplacés. Si les objectifs politiques sont restés les mêmes, les problèmes économiques et sociaux n'ont cessé de gagner en importance, notamment en ce qui concerne le développement.

Nous commencerons par rappeler brièvement les objectifs et les structures institutionnelles des Nations Unies¹⁾. Puis, nous décrirons les principales transformations que l'ONU a connues depuis sa fondation et qui exercent une influence sur les relations actuelles de notre pays avec l'organisation mondiale. Il s'agit en particulier des modifications apportées au système du maintien de la paix, de l'universalité de l'organisation quant à ses membres et à ses tâches, ainsi que de la tendance à l'unité, nettement perceptible dans le système des Nations Unies, où l'ONU assume de plus en plus un rôle directeur. Cette évolution marque aussi les mécanismes de négociation et de décision. Enfin, il est à relever que, du fait de l'augmentation du nombre de ses membres, l'ONU voit croître sensiblement son importance en tant que forum de contacts bilatéraux.

¹⁾ On trouvera à l'annexe 2 un exposé détaillé sur l'ONU, ses principaux organes subsidiaires et ses institutions spécialisées. Pour ce qui est de l'activité de ces divers organismes, on se référera aux rapports précités sur l'ONU.

31 Objectifs et structure institutionnelle des Nations Unies

L'ONU repose sur la Charte des Nations Unies du 26 juin 1945. En vertu de l'article 1^{er} de cette Charte, le but suprême de l'Organisation est de maintenir la paix et la sécurité internationales. Pour atteindre ce but, il importe de développer entre les nations des relations amicales fondées sur le respect du principe de l'égalité de droits des peuples et de leur droit à disposer d'eux-mêmes, d'encourager la coopération internationale dans les domaines économique, social, culturel et humanitaire, ainsi que de respecter les droits de l'homme et les libertés fondamentales. L'ONU doit être un centre où s'harmonisent les efforts des Etats vers la réalisation de ces buts. Les Etats membres doivent régler leurs différends politiques et juridiques par des moyens pacifiques. Des mesures collectives de caractère militaire et non militaire sont envisagées afin de prévenir des menaces contre la paix ou de supprimer toute autre atteinte qui lui serait portée.

Sur le plan *institutionnel* les Nations Unies sont devenues au cours des ans un système fort complexe. Aujourd'hui, l'ONU comporte six organes principaux et de nombreux organes subsidiaires. En outre, les institutions spécialisées s'occupent des divers aspects de la coopération internationale. Toutes ces organisations forment ensemble le *système des Nations Unies*¹⁾.

Les *six organes principaux* sont l'Assemblée générale, le Conseil de sécurité, le Conseil économique et social, le Conseil de tutelle, la Cour internationale de Justice et le Secrétariat, dirigé par le Secrétaire général.

Ce sont surtout l'Assemblée générale et le Conseil économique et social qui ont fait un large usage de leur compétence d'instituer les organes subsidiaires nécessaires à l'exercice de leurs activités. Bien que ces organes subsidiaires jouissent souvent d'une réelle autonomie, ils n'ont pas de personnalité juridique, étant parties intégrantes de l'ONU. Citons à titre d'exemples le Fonds pour la protection de l'enfance (FISE), le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCNUR), le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), le Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE) et la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED). Les organes techniques tels que la Commission du droit international, la Commission des droits de l'homme ou la Commission des sociétés transnationales²⁾ sont aussi des organes subsidiaires. A la différence de ceux-ci, les *institutions spécialisées* jouissent d'une personnalité juridique; liées à l'ONU par un accord de coopération, elles assument des tâches relevant des objectifs de l'ONU. Nombre de ces organisations ont été créées depuis 1945. Mais les organisations internationales fondées au XIX^e siècle, telles que l'Union internationale des télécommunications, l'Union postale universelle et l'Organisa-

¹⁾ Pour un aperçu général du système des Nations Unies, consulter l'organigramme figurant à l'annexe 4.

²⁾ La Suisse est membre de certains de ces organes subsidiaires, dans la mesure où ils sont ouverts à des Etats qui ne sont pas membres de l'ONU. Cf. à ce sujet le chapitre 4 et l'organigramme figurant à l'annexe 4.

tion météorologique mondiale, ainsi que l'Organisation internationale du travail, qui date de l'époque de la Société des Nations, sont aussi, aujourd'hui, des institutions spécialisées des Nations Unies¹⁾.

32 Caractéristiques principales de l'évolution de l'ONU depuis 1945

321 Transformation du système de maintien de la paix

Les fondateurs de l'ONU se sont inspirés des règles adoptées par la Société des Nations en 1919 et ont pensé que la paix dans le monde pourrait être sauvegardée par un système de sécurité collective. La Charte confère au *Conseil de sécurité* la compétence de prendre, en cas de menace contre la paix, de rupture de la paix et d'acte d'agression, des sanctions non militaires en vertu de l'article 41 ou, lorsque celles-ci se révèlent insuffisantes, d'ordonner l'application de mesures militaires contre l'agresseur éventuel, conformément à l'article 42. L'adoption de telles mesures est subordonnée à l'approbation des cinq membres permanents du Conseil – la Chine, les Etats-Unis d'Amérique, la France, la Grande-Bretagne et l'Union soviétique – car chacun de ces Etats a le droit d'opposer son veto à une décision du Conseil de sécurité. Les décisions portant sur les sanctions ont force obligatoire, mais le Conseil de sécurité peut aussi, en vertu de l'article 39 de la Charte, se limiter à recommander de telles mesures. Le droit de veto est également applicable dans ce cas.

Maintenir la paix par un système de sécurité collective est un des essais entrepris au cours de notre siècle en vue de proscrire la guerre considérée – à l'exception du droit de légitime défense – comme un moyen illicite de régler les différends. Le système de sécurité collective repose sur l'expérience historique

¹⁾ A l'heure actuelle, les institutions spécialisées des Nations Unies sont les suivantes :

- 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 civile (OMI),
- Organisation mondiale de la propriété intellectuelle (OMPI),
- Fonds international de développement agricole (FIDA),
- Fonds monétaire international (FMI),
- Banque internationale pour la reconstruction et le développement (BIRD, Banque mondiale),
- Société financière internationale (SFI) et Association internationale de développement (IDA) qui sont toutes deux rattachées à la BIRD.

Bien que l'Organisation internationale de l'énergie atomique (OIEA) et l'Accord général sur les tarifs douaniers (GATT) ne soient pas des institutions spécialisées au sens étroit du terme, ils sont néanmoins tenus de faire rapport à l'ONU. L'Organisation des Nations Unies pour le développement industriel (ONUDI) a été créée en 1966 en qualité d'organe de l'Assemblée générale. En 1975, les membres de l'ONU ont décidé de la transformer en une institution spécialisée. Le nouveau statut, adopté le 8 avril 1979, n'entrera en vigueur qu'après ratification par 80 Etats. La Suisse est membre de toutes ces institutions, à l'exception du FMI et du groupe de la Banque mondiale. Voir ci-après le chapitre 4 et l'organigramme figurant à l'annexe 4.

des guerres dites classiques. Il s'applique à des conflits où il est possible de distinguer nettement l'agresseur de sa victime et découle du principe selon lequel les Etats parties au système assument de ce fait la responsabilité collective du maintien de la paix. Le mécanisme instauré par la Charte pré-supposait donc la persistance en temps de paix de l'entente qui s'était instaurée entre les Alliés pendant la seconde guerre mondiale.

Ce système, fonction de la volonté unanime des Etats de s'opposer à un agresseur, s'est dans une large mesure révélé inapplicable. L'alliance des vainqueurs de la seconde guerre mondiale s'est brisée peu après le retour à la paix et, dès le début, le veto des membres permanents a paralysé le Conseil de sécurité à maintes reprises. Il en alla de même lorsqu'à la suite de la décolonisation l'Organisation prit un caractère vraiment mondial et universel. En effet, les grandes puissances sont impliquées directement ou indirectement dans la plupart des conflits qui éclatent dans le monde et n'ont aucun intérêt à faire adopter des mesures coercitives qui pourraient en définitive leur être préjudiciables.

Mais, par rapport aux guerres conventionnelles, c'est aussi la nature des conflits actuels qui s'est modifiée. La guerre froide et les guerres de libération liées à la décolonisation caractérisent les années qui ont suivi la seconde guerre mondiale. Le développement de l'armement nucléaire constitue maintenant une menace permanente pour l'humanité tout entière, mais les puissances nucléaires ont compris qu'une guerre atomique généralisée comporterait des risques incalculables. Ainsi apparaissent de nouvelles formes de combat; les affrontements se produisent sur d'autres plans et par d'autres moyens.

Depuis la seconde guerre mondiale, la plupart des conflits armés ont lieu dans le tiers monde. Bien souvent, il s'agit d'une lutte qui se déroule par procuration, par l'intermédiaire de tiers, dans les zones stratégiques disputées entre les puissances ou à la faveur de conflits couvant depuis des années. La lutte est non seulement militaire et économique, mais encore idéologique et politique. Les conflits de notre époque sont souvent des conflits internes où intervient un soutien de l'étranger. Les moyens de combat sont de plus en plus la subversion et l'infiltration, la lutte idéologique et le boycottage économique ou la menace d'y recourir.

L'ONU n'a jamais adopté de sanctions militaires, ni même aucune des dispositions préliminaires à leur adoption¹⁾. L'action de certains de ses membres en Corée, en 1950, n'a pas été décidée en vertu de l'article 42 de la Charte, mais seulement sur la base d'une recommandation du Conseil de sécurité fondée sur l'article 39²⁾.

¹⁾ En particulier, le Conseil de sécurité n'a pas conclu d'accord spécial avec un Etat membre. Voir à ce sujet le chiffre 415.

²⁾ Cette résolution, qui recommandait notamment aux Etats membres de l'ONU de mettre des troupes à disposition d'un commandement suprême placé sous la direction des Etats-Unis, aux fins de rétablir la paix et la sécurité dans la région, fut adoptée en l'absence du délégué soviétique, de sorte que l'URSS ne put opposer son veto. Voir à ce sujet les explications détaillées données au chiffre 231.1 de l'annexe 2. L'action menée au Congo, au cours de laquelle des troupes de l'ONU et des formations régulières se trouvèrent momentanément face à face, était, quant à sa conception, une intervention de «Casques bleus» (Voir aussi à ce sujet le chiffre 32 de l'annexe 2).

Les Nations Unies ont donc recherché d'autres moyens de maintenir la paix. Toujours pendant la guerre de Corée, l'Assemblée générale adopta la résolution «*Uniting for peace*» (Union pour la paix)¹⁾ qui lui confère la compétence d'agir en cas de menace contre la paix ou de rupture de celle-ci, lorsque le Conseil de sécurité en est empêché par le veto de l'un de ses membres permanents. Le Secrétaire général peut alors convoquer une session extraordinaire d'urgence de l'Assemblée générale. Toutefois, en vertu de «*Uniting for peace*», l'Assemblée ne peut que recommander l'adoption de mesures collectives et n'a pas la capacité de se substituer au Conseil de sécurité en ordonnant des mesures coercitives²⁾.

Mais l'ONU a développé aussi des méthodes nouvelles de maintien de la paix qui sont beaucoup plus importantes que la résolution «*Uniting for peace*». Il s'agit de missions d'observation ou de médiation, de la constitution de commissions d'enquête et de forces de paix, les «*Casques bleus*», agents par excellence des opérations de maintien de la paix. Les Casques bleus surveillent les lignes de démarcation, séparent les parties au conflit, s'interposent en cas d'incident, assurent des fonctions administratives, aident la population et se chargent, le cas échéant, du maintien de l'ordre et de la tranquillité. Contrairement aux sanctions militaires prévues par la Charte, le consentement des parties au conflit est requis lors de l'envoi de Casques bleus. Ces troupes sont formées, sur une base volontaire, de contingents des Etats membres de l'ONU. Les Casques bleus n'ont pas recours aux armes, sauf en cas de légitime défense ou si cela est nécessaire à l'accomplissement de leur mission³⁾. Les troupes de Casques bleus se composent en général d'unités mises à la disposition de l'ONU par des Etats petits, moyens et neutres qui ne sont pas impliqués dans le conflit. A l'heure actuelle, quelque dix mille Casques bleus sont engagés dans des opérations de maintien de la paix.

C'est ainsi que de nouvelles voies se sont substituées à la conception originelle du maintien de la paix par des méthodes coercitives reposant sur l'emploi de la force; l'ONU se contente désormais de jouer le rôle de médiatrice, avec l'aide d'Etats petits, moyens et neutres. Elle utilise son autorité morale contre le recours à la violence et cherche à créer les conditions favorables préliminaires à la solution des conflits. Cette nouvelle stratégie répond mieux à la nature véritable de l'ONU d'aujourd'hui. On y est en effet conscient de la nécessité, vu l'interdépendance des Etats, de ne pas accentuer la confrontation, mais bien au contraire de l'apaiser. Certes, il n'a pas toujours été possible de prévenir de nouveaux conflits ou d'empêcher l'usage de la force dans les relations internationales, mais les affrontements armés ont pu être circonscrits et l'on a sans doute aussi évité par là des conflits généralisés.

1) Résolution 377 (V) du 3 novembre 1950.

2) Jusqu'ici, l'ONU n'a jamais recommandé de mesures collectives sur la base de cette résolution. En revanche, lors de certaines crises, il y a eu convocation d'urgence de l'Assemblée générale: Hongrie (1956), Moyen-Orient (1956), Liban (1958 et 1967) Congo (1960), conflit indo-pakistanaï (1971), Afghanistan (1980) et question palestinienne (1980).

3) En ce qui concerne les diverses opérations de maintien de la paix, voir le chiffre 32 de l'annexe 2.

En dépit de cette évolution du système, le Conseil de sécurité continue à assumer, comme le prévoit la Charte, la responsabilité principale du maintien de la paix et de la sécurité internationales; mais, pour s'acquitter de cette tâche, il recourt davantage à la médiation et à la négociation. Dans la plupart des conflits graves, c'est lui qui a adressé des appels au cessez-le-feu¹⁾ ou des recommandations concernant les mesures à prendre ensuite de la suspension des hostilités²⁾; il a aussi donné mandat de mettre sur pied des forces de maintien de la paix³⁾.

A la différence des dispositions de la Charte sur les mesures coercitives de nature militaire, qui ne furent pas appliquées, celles qui concernent les sanctions non militaires l'ont été en deux occasions. Dans les années soixante, le Conseil de sécurité a ordonné des sanctions économiques contre la Rhodésie et, en 1977, un embargo sur les exportations d'armes à destination de l'Afrique du Sud. Les mesures dirigées contre la Rhodésie ont été levées, le 21 décembre 1979, à l'issue de la Conférence de Londres sur la Rhodésie, qui établit les fondements de l'indépendance du Zimbabwe⁴⁾.

Certes, il peut arriver que l'on envisage ou débatte au Conseil de sécurité des mesures visant d'autres Etats membres de l'ONU accusés d'avoir menacé ou violé la paix, mais cela sans cependant porter l'affaire au vote, puisqu'il est d'emblée certain que l'adoption de ces mesures serait bloquée par un veto. Parfois aussi, le risque du veto est délibérément couru et le projet de résolution mis au vote. Ce fut le cas, notamment, à la fin de 1979, après la prise d'otages survenue à l'Ambassade des Etats-Unis à Téhéran. Le Conseil de sécurité l'a certes condamnée, dans une première résolution prise à l'unanimité, comme violation du droit international. En revanche, un second projet de résolution, présenté par les Etats-Unis et proposant au Conseil d'adopter des mesures concrètes de caractère non militaire contre l'Iran, fut bloqué par le veto de l'Union soviétique. Douze Etats membres du Conseil sur quinze votèrent toutefois en sa faveur. Dans ce cas particulier, les Etats-Unis innovèrent par la suite en demandant à leurs alliés occidentaux de prendre, conformément à ce projet de résolution, des mesures bilatérales équivalentes contre l'Iran. Ainsi donc un texte qui n'avait pas été approuvé par le Conseil de sécurité a servi de base concrète à l'action d'un Etat membre. Toutefois, à la différence des mesures décidées par le Conseil, cette procédure laissait à chaque Etat la liberté de décider s'il allait ou non y donner suite.

A diverses reprises, lorsqu'il y a eu désaccord entre les membres permanents du Conseil de sécurité, l'Assemblée générale a recommandé l'adoption de mesures bilatérales. Elle ne peut, bien entendu, exercer aucune contrainte à cet égard, mais son action lors d'un conflit peut contribuer à sensibiliser les opinions.

¹⁾ Par exemple dans la guerre opposant le Pakistan à l'Inde et au Bangladesh: résolution 303 (1971) du 4 décembre 1971; ou dans le conflit du Moyen-Orient de 1973: résolution 338 (1973) du 22 décembre 1973.

²⁾ Résolution 242 (1967) du 22 novembre 1967.

³⁾ Les forces de paix engagées au Congo, à Chypre, au Sinaï et au Golan (après la guerre d'octobre 1973), ainsi qu'après l'intervention israélienne au Sud du Liban ont toutes été instituées par décision du Conseil de sécurité.

⁴⁾ Pour l'attitude suisse face à ces sanctions, voir chiffre 415.

La transformation qu'a subie le système de maintien de la paix montre que l'ONU s'est adaptée à l'évolution de la situation internationale dans l'accomplissement de sa tâche. Toutefois, l'Organisation ne peut pas empêcher qu'aujourd'hui comme hier les conflits ne se décident en fonction des rapports réels de force dans le monde. Les moyens dont l'ONU dispose – qu'il s'agisse de la Charte ou de ceux que l'Organisation a développés par la suite – sont trop faibles. C'est pourquoi les efforts entrepris par l'ONU pour résoudre les conflits n'ont pas toujours atteint les succès désirés. L'ONU se heurte aux barrières dressées par la souveraineté de ses membres. Il ne lui est pas possible d'imposer sa volonté aux Etats impliqués dans un conflit, mais elle peut – avec l'aide de ses membres – susciter le dialogue et inciter les parties au conflit à accepter librement des négociations et des compromis raisonnables. Il faut être conscient du fait que ces entraves au pouvoir de l'ONU ne sont pas temporaires et ne découlent pas seulement d'un manque effectif d'autorité. Le pouvoir limité de l'ONU est bien davantage la conséquence directe des principes fondamentaux de la Charte et, singulièrement, de celui de l'égalité souveraine des Etats, énoncé à l'article 2, chiffre 1, de la Charte.

322 Universalité de l'Organisation

Lors de sa création, l'ONU comptait 51 membres¹⁾. Aujourd'hui, leur nombre s'élève à 157. A l'origine, la participation des anciens adversaires des Alliés ou celle des Etats neutres était considérée défavorablement; seules quelques colonies avaient alors atteint l'indépendance. Bientôt cependant, sous l'influence des événements de l'après-guerre, la politique d'admission se modifia en conséquence.

Les nouveaux membres sont admis par décision de l'Assemblée générale sur recommandation du Conseil de sécurité; les membres permanents du Conseil peuvent exercer le droit de veto. Alors que, de 1946 à 1950, l'ONU n'admit que neuf nouveaux membres et que, de 1951 à 1954, au plus fort de la guerre froide, les grandes puissances empêchaient tout élargissement de l'ONU en faisant

¹⁾ Les membres fondateurs étaient:

– 13 Etats « occidentaux »:

Afrique du Sud, Australie, Belgique, Canada, Danemark, Etats-Unis d'Amérique, France, Grande-Bretagne, Grèce, Luxembourg, Norvège, Nouvelle-Zélande et Pays-Bas.

– 6 Etats d'Europe de l'Est:

Pologne, République socialiste soviétique de Biélorussie, République socialiste soviétique d'Ukraine, Tchécoslovaquie, Union des Républiques socialistes soviétiques, Yougoslavie;

– 20 Etats d'Amérique latine:

Argentine, Bolivie, Brésil, Chili, Colombie, Costa Rica, Cuba, Equateur, Guatemala, Haïti, Honduras, Mexique, Nicaragua, Panama, Paraguay, Pérou, République Dominicaine, Salvador, Uruguay, Venezuela;

– 3 Etats africains:

Egypte, Ethiopie, Libéria;

– 9 Etats asiatiques:

Arabie saoudite, Chine, Inde, Irak, Iran, Liban, Philippines, Syrie, Turquie.

Une liste des Etats membres indiquant la date de leur admission figure à l'annexe 6.

successivement usage de leur droit de veto, un changement décisif intervint en 1955. Les membres permanents du Conseil s'accordèrent pour approuver l'adhésion simultanée de 16 Etats d'origine géographique et politique très hétérogène. Depuis lors, le nombre des membres n'a cessé de s'accroître rapidement; dans la seule année 1960, 17 nouveaux Etats sont entrés à l'ONU.

Trois éléments jouèrent un rôle déterminant dans cette évolution, qui permit de substituer au concept d'alliance celui d'une organisation vraiment mondiale s'identifiant à la communauté des Etats; ce furent l'ouverture aux Etats neutres, l'admission des vaincus de la dernière guerre mondiale ainsi que celle des très nombreux Etats nés au fur et à mesure que progressait la décolonisation. Ce qui rendit cette évolution possible, c'est que, de plus en plus, l'on en vint à reconnaître que l'ONU ne pourrait atteindre ses buts que si tous les Etats y participaient. C'est pourquoi un seul critère est en fait déterminant pour l'admission d'un nouveau membre: le candidat doit avoir la qualité d'Etat.

Le scepticisme à l'égard des Etats neutres a disparu très rapidement. En 1946 déjà, la Suède a été admise au sein de l'Organisation. L'Autriche et la Finlande l'ont suivie en 1955. L'Autriche a adhéré à l'ONU l'année même où elle a recouvré son indépendance par le Traité d'Etat avec les quatre grandes puissances alliées et au moment où elle s'engageait, dans une loi constitutionnelle – en accord avec le Mémorandum de Moscou – à «observer une neutralité permanente analogue à celle pratiquée par la Suisse». L'adhésion de ces trois Etats neutres a eu lieu à une époque où il devenait toujours plus manifeste que les affrontements entre l'Est et l'Ouest, qu'ils fussent d'ordre idéologique ou résultassent des rapports de force, empêchaient, dans la plupart des cas, la concertation politique des grandes puissances. Il devenait dès lors évident que les petits Etats et notamment les neutres pouvaient, de par leur impartialité, rendre d'utiles services à la communauté internationale.

Progressivement, les vaincus de la seconde guerre mondiale adhèrent eux aussi à l'ONU. En 1955, ce fut l'Italie et, une année plus tard, le Japon. En 1973, les deux Etats allemands devinrent membres de l'ONU à la suite de la conclusion de l'Accord quadripartite sur Berlin, du 4 septembre 1971, et du Traité sur le fondement des relations entre la République fédérale d'Allemagne et la République démocratique allemande, du 21 décembre 1972¹⁾. Leur adhésion a confirmé définitivement que l'ONU ne se considérait plus comme une alliance de vainqueurs.

L'ONU a largement contribué à accélérer le processus de décolonisation des années cinquante et a admis régulièrement les nouveaux Etats qui en étaient issus. Ce furent, au début, surtout des Etats asiatiques et seulement quelques rares Etats africains, puis, dès 1960, principalement les très nombreux Etats africains qui venaient d'accéder à l'indépendance. Pour toutes les anciennes colonies ayant acquis la qualité d'Etat, l'adhésion à l'ONU revêt une très grande portée, car elle confirme leur accession à la souveraineté et marque souvent, en fait, leur première entrée sur la scène internationale.

¹⁾ Résolution 3050 (XXVIII) du 18 septembre 1973. La représentation des intérêts de Berlin-Ouest par la République fédérale d'Allemagne au sein de l'ONU est réglée par l'Accord quadripartite.

L'adhésion de la République populaire de Chine à l'ONU, en 1971, représente une étape importante dans l'évolution de l'Organisation. En l'occurrence, il ne s'agissait pas de se prononcer sur l'admission d'un nouvel Etat, mais de déterminer qui devait y représenter la Chine, qui compte au nombre des membres fondateurs de l'Organisation et dispose d'un siège permanent au Conseil de sécurité. A l'époque de la création de l'ONU, la Chine était gouvernée par Tchang Kai-Chek. Lorsqu'à la fin de la guerre civile, en 1949, la République populaire de Chine fut proclamée et que Mao Zedong prit le pouvoir à Beijing, Tchang Kai-Chek fut forcé de se retirer à Taïwan, mais ne renonça toutefois pas à ses prétentions sur la Chine continentale. Ni Tchang Kai-Chek ni Mao n'ont reconnu l'existence de deux Etats chinois¹⁾. Pendant des années, l'ONU a refusé, principalement à l'instigation des Etats-Unis, d'admettre le changement de la représentation de la Chine. Ce n'est qu'à la suite de la modification de la position du Gouvernement américain que l'Assemblée générale adopta, en 1971, la résolution décisive qui déclarait que la République populaire de Chine était seule à avoir droit au siège de la Chine à l'ONU²⁾. Ce changement dans la représentation de la Chine marque en fait une étape importante vers l'universalité de l'Organisation. En effet, l'absence de la République populaire de Chine avait eu pour effet d'exclure de l'ONU l'un des Etats les plus grands et les plus peuplés de la terre.

Au cours de ces dernières années, quelques anciens territoires coloniaux peu peuplés et peu étendus ont adhéré à l'ONU. A une certaine époque, il avait été question – notamment sur l'initiative des Etats-Unis d'Amérique – de n'accorder à ces très petits Etats qu'un statut de membre associé. En raison du principe de l'égalité de tous les Etats souverains, cette idée a cependant été abandonnée et, lorsqu'ils l'ont demandée, la qualité de membre à part entière leur a été accordée.

Ainsi donc aujourd'hui, outre la Suisse, seuls la Corée du Nord et la Corée du Sud – dont la réunification pose des problèmes particuliers – et quelques très petits Etats européens – le Liechtenstein, Monaco et Saint-Marin – demeurent à l'écart de l'ONU. Il reste à voir si le changement de l'attitude observée à l'égard de ce type d'Etats aura des répercussions sur leur position.

323 Universalité des tâches

L'augmentation des membres de l'ONU est allée de pair avec l'extension de ses tâches à tous les domaines de la coopération internationale. Cela correspond aux objectifs de l'Organisation; celle-ci est en effet le centre où s'harmonisent les efforts des nations vers des fins communes, non seulement en matière

¹⁾ Fidèle au principe consistant à ne reconnaître que des Etats et non des gouvernements, la Suisse avait déjà reconnu en 1950 la République populaire de Chine et elle entretient depuis lors des relations diplomatiques avec Beijing.

²⁾ Résolution 2758 (XXVI) du 25 octobre 1971. Le départ de la délégation de Taïwan de l'ONU ne saurait être considéré comme une exclusion de l'Organisation. C'est plutôt la conséquence logique de sa prétention d'assurer la représentation unique de toute la Chine, prétention que le gouvernement de Taïpei n'a cessé de maintenir.

politique, mais encore dans les domaines économique, social, juridique et humanitaire¹⁾.

La tâche primordiale de l'ONU reste le maintien de la paix et de la sécurité internationales. Mais celles-ci ne sont pas menacées par les seuls conflits armés; elles le sont aussi par des problèmes économiques et sociaux. L'écart économique et social croissant entre pays industrialisés et pays en développement, ses effets sur les Etats et leurs habitants, de même que la vulnérabilité du monde tout entier face aux crises politiques et aux conflits armés régionaux montrent clairement le caractère indissoluble lié des problèmes politiques, économiques et techniques de notre époque.

Il s'ensuit que, ces dernières années, il n'y a guère de questions d'une certaine importance touchant la communauté internationale qui n'aient été portées devant l'ONU. L'on tend aussi de plus en plus à leur chercher une réponse en commun dans le cadre mondial de l'ONU, tout en complétant bien entendu cet effort par des mesures bilatérales ou régionales.

A l'origine de l'ONU, la plupart des différends avaient pour source les tensions existant entre l'Union soviétique et les Etats-Unis d'Amérique et leurs alliés respectifs. Les deux superpuissances exercèrent aussi une grande influence sur la décolonisation. Celle-ci prit, dès 1950, un essor toujours plus important pour atteindre son point culminant dans les années soixante. L'Assemblée générale adopta, en 1960, la «Déclaration sur l'octroi de l'indépendance aux pays et aux peuples coloniaux»²⁾; l'ONU devint ainsi le centre de tout le processus de décolonisation, où elle assumait une responsabilité particulière en appuyant le droit à l'autodétermination, reconnu par la déclaration précitée. L'ONU a donné aux nouveaux Etats le cadre où ils ont affirmé leur identité nationale et a facilité leur tâche en développant ses relations avec eux dans tous les domaines. L'ONU constitue donc un des principaux instruments de leur politique extérieure. Souvent ces Etats ne disposent pas encore des moyens nécessaires à un large réseau de relations diplomatiques; c'est pourquoi ils concentrent alors sur l'ONU l'essentiel de leurs activités de politique étrangère. C'est aussi à l'ONU surtout qu'ils trouvent les appuis nécessaires à la défense de leurs intérêts.

Le rôle important que joue l'ONU dans la politique extérieure de nombreux Etats du tiers monde, le poids de leurs voix dans l'Organisation, de même que les problèmes très sérieux auxquels la plupart d'entre eux sont confrontés, les ont de plus en plus conduits à soulever à l'ONU des questions de nature politique et économique.

A un titre ou à un autre, presque tous les *conflits* de notre époque sont portés devant l'ONU³⁾. Toutefois, la Charte ne prévoit ni le traitement ni le règlement automatiques de tous les différends par l'Organisation. Elle indique uniquement

¹⁾ Voir la description des principales activités de l'ONU à l'annexe 3 ainsi que dans les trois rapports du Conseil fédéral sur les relations de la Suisse avec les Nations Unies.

²⁾ Résolution 1514 (XV) du 14 décembre 1960.

³⁾ Pour un aperçu des principaux conflits et du rôle joué par l'ONU dans la recherche d'un règlement, voir annexe 3, chapitre 1.

aux organes et aux Etats divers moyens de règlement pacifique des différends, sans méconnaître pour autant l'importance des méthodes bilatérales et régionales. Indépendamment des tâches qui lui incombent en cas de menace contre la paix, de rupture de la paix ou d'acte d'agression¹⁾, le Conseil de sécurité peut de son propre chef enquêter sur tout différend afin de déterminer si la prolongation de ce différend ou de cette situation semble devoir menacer le maintien de la paix et de la sécurité internationales. L'Assemblée générale ou le Secrétaire général peuvent attirer l'attention du Conseil de sécurité sur toute affaire qui serait de nature à menacer la paix. De même, chaque Etat a le droit d'en saisir l'Assemblée générale ou le Conseil de sécurité. Parallèlement, la Charte demande aux parties en litige de s'efforcer de mettre fin à leur différend par les moyens traditionnels de règlement pacifique des différends²⁾ et de ne recourir au Conseil de sécurité que si elles ne parviennent pas à un accord.

Puisque le règlement proprement dit d'un conflit doit si possible avoir lieu ailleurs, l'ONU se charge surtout des mesures préliminaires propres à faciliter la recherche de la solution finale. C'est ainsi que le Conseil de sécurité et l'Assemblée générale peuvent inviter les parties à un différend à le régler par des moyens pacifiques et leur recommander les procédures les mieux appropriées à cet effet. Dans le passé, ils ont à plusieurs reprises demandé aux parties de poursuivre leurs négociations bilatérales ou d'intensifier leurs efforts dans ce sens au sein des organisations régionales. D'entente avec les parties au conflit, ils peuvent aussi prendre eux-mêmes l'initiative d'efforts analogues en désignant, par exemple, des commissions d'enquête ou des missions de médiation. Le Secrétaire général peut assumer, sur mandat du Conseil de sécurité ou de l'Assemblée générale, voire, plus rarement, de son propre chef, le rôle de médiateur ou bien contribuer par d'autres moyens au règlement pacifique du conflit. En faisant appel aux ressources de la diplomatie préventive, il essaie d'arbitrer les différends avant qu'ils ne présentent un danger direct pour la paix du monde. Enfin la Cour internationale de Justice peut être requise d'indiquer par un avis consultatif les voies propres au règlement pacifique d'un conflit.

Dans ce domaine aussi, les débats publics, notamment au Conseil de sécurité et à l'Assemblée générale, jouent un rôle qu'il convient de souligner. Les parties ont la possibilité d'exposer leurs vues devant les Nations Unies et d'en saisir l'opinion mondiale. Elles peuvent donc recourir au verbe alors que, dans d'autres conditions, elles auraient peut-être cédé à la tentation des armes. Si des hostilités ont déjà éclaté, les parties au conflit gardent la possibilité d'exprimer publiquement leur position et de signaler les éléments qui pourraient servir de base à une entente éventuelle.

Les déclarations qui sont faites à l'ONU dans de tels débats peuvent être violentes et conduire à de durs affrontements. Elles permettent néanmoins aux

¹⁾ Cf. à ce sujet le chiffre 321; il s'agit ici des sanctions mentionnées au chapitre VII de la Charte, dont le Conseil de sécurité peut recommander ou ordonner l'adoption.

²⁾ Selon l'article 33 de la Charte, les voies qui s'offrent sont la négociation, l'enquête, la médiation, la conciliation, l'arbitrage, le règlement judiciaire, le recours aux organismes ou accords régionaux, ou d'autres moyens pacifiques au choix des parties.

parties elles-mêmes et aux autres membres de l'ONU d'être informés sur la position authentique des adversaires et de connaître l'ensemble du problème. Les avis exprimés par les Etats tiers font apparaître ce qui suscite l'approbation ou la désapprobation de la communauté des Etats. La clarification des points de vue peut être à la base de la recherche de solutions acceptables pour les parties au différend comme pour la majorité des Etats. Bien entendu, ce processus peut durer des années, car en définitive les résultats reposent sur la volonté des parties et des Etats. Souvent aussi, ce n'est qu'un moyen de soutenir les efforts qui sont entrepris en dehors de l'ONU en vue de parvenir à des solutions pacifiques.

En plus des conflits liés à la décolonisation, des efforts en vue de régler les conflits du Moyen-Orient, de Corée ou de Chypre ainsi que des multiples difficultés survenues en Asie du Sud-Est et après l'intervention soviétique en Afghanistan, l'ONU s'occupe toujours davantage du problème des rapports entre les pays industrialisés du Nord et les pays en développement du Sud. Le *dialogue Nord-Sud* porte avant tout sur des problèmes économiques et sociaux. Depuis que les pays du tiers monde ont accédé à l'indépendance politique, ils entendent parvenir également à la souveraineté économique. L'expérience leur enseigne cependant que le développement économique est un processus long et ardu. Aussi tentent-ils de se servir du forum des Nations Unies pour provoquer l'instauration d'un nouvel ordre économique international conforme à leurs exigences. Le dialogue Nord-Sud a pris une dimension nouvelle à la suite de la crise du pétrole de 1973. Celle-ci a révélé que politique et économie peuvent être étroitement liées. Elle a donné aussi aux Etats une conscience plus profonde de leur interdépendance.

La plupart des pays industrialisés en sont venus aussi à se préoccuper toujours davantage des problèmes avant tout économiques que doivent affronter la plupart des Etats du tiers monde et qui se répercutent à leur tour sur l'économie des pays industrialisés, dont la Suisse. C'est pourquoi il est nécessaire de s'efforcer de trouver en commun, sur le plan mondial, des solutions qui aillent dans l'intérêt de tous les Etats.

L'adoption de diverses résolutions sur un nouvel ordre économique international marque une des étapes des négociations et des relations Nord-Sud. Celles-ci sont difficiles car, s'il y a unanimité sur la nécessité d'améliorer la situation actuelle, les avis sur la voie à suivre divergent très fortement. Certes, les Etats industrialisés reconnaissent que les efforts concertés entrepris en vue de réduire les écarts entre le Nord et le Sud profitent aussi à leur propre économie, mais ils ne sont pas en mesure d'accepter sans autre un bouleversement radical du système actuel.

Les efforts visant à mettre en œuvre certains principes de la coopération Nord-Sud ont été entrepris, respectivement, à l'ONU, dans certaines institutions spécialisées et à la Conférence internationale sur la coopération économique (CCEI), qui s'est tenue à Paris de 1975 à 1977. En 1979, l'Assemblée générale décida d'engager des négociations économiques globales qui devaient s'étendre aux «grands problèmes qui se posent dans le domaine des matières premières, de l'énergie, du commerce, du développement et en matière monétaire et financière». C'est un signe de plus que tous les Etats, qu'ils soient industrialisés

ou en développement, ressentent la nécessité de s'unir en vue de résoudre les problèmes du sous-développement. Pour la première fois aussi, des questions relatives à l'énergie allaient être débattues à l'ONU.

Par ailleurs, l'ONU remplit de nombreuses *tâches d'ordre humanitaire*. Depuis sa fondation, elle s'efforce de venir en aide aux vagues de réfugiés qui n'ont pas cessé de se succéder. Outre les réfugiés de Palestine, dont elle prend soin depuis 1948 déjà, elle assiste actuellement les réfugiés d'Afrique et d'Asie du Sud-Est ainsi que les réfugiés afghans au Pakistan. Il suffit de rappeler ici les actions de grande envergure qui ont été organisées avec succès par le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCNUR) pour venir en aide aux réfugiés du Vietnam et du Kampuchea. Dans le domaine humanitaire, l'ONU intervient aussi en cas de catastrophe, de disette ou de famine. Enfin, elle a toujours porté un grand intérêt aux travaux de la Conférence diplomatique sur la réaffirmation et le développement du droit international humanitaire applicable dans les conflits armés (CDDH) qui, sur l'invitation du Conseil fédéral, s'est réunie à Genève, de 1974 à 1977, en vue de compléter les Conventions de Genève de 1949 par deux Protocoles additionnels¹⁾. Elle a en outre repris une initiative du Comité international de la Croix-Rouge (CICR) en élaborant une Convention sur l'interdiction ou la limitation de l'emploi de certaines armes classiques considérées comme produisant des effets traumatiques excessifs ou comme frappant sans discrimination. La négociation de ce texte s'est conclue en 1980²⁾. Mais, si l'aide humanitaire peut atténuer temporairement de grandes détresses, elle ne saurait à elle seule améliorer à long terme la situation des victimes; c'est pourquoi l'ONU s'efforce aussi de mettre fin, par des moyens politiques, aux causes des maux qui frappent l'humanité.

Depuis quelques années, l'ONU intensifie ses efforts en vue du respect et du développement des *droits de l'homme*. Ce faisant, elle s'acquitte d'un mandat que lui confère la Charte, notamment à l'article 1^{er}, chiffre 3. Les droits proclamés dans la Déclaration universelle des droits de l'homme, adoptée en 1948, ont été concrétisés dans les deux Pactes de 1966 relatifs aux droits civils et politiques ainsi qu'aux droits économiques, sociaux et culturels. L'ONU a également élaboré des conventions traitant de problèmes particuliers relatifs aux droits de l'homme, telles que la Convention de 1948 pour la prévention et la répression du crime de génocide, la Convention de 1966 sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale et la Convention de 1979 sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes. A l'heure actuelle, un projet de convention contre la torture est en cours de négociation. Il y a eu par ailleurs, ces dernières années, de nombreux débats sur l'opportunité d'élargir la notion classique des droits de l'homme et des libertés fondamentales par l'adjonction d'une nouvelle catégorie de droits qui ne seraient pas des droits individuels au sens traditionnel, mais des droits fondés sur des revendications collectives, comme par exemple le droit au développement ou le droit de vivre en paix. Cependant, lorsque des Etats discutent publiquement de violations des droits de l'homme, force est d'admettre que, maintes fois, les réactions des organes compétents ne font pas preuve de toute

¹⁾ Cf. Message du 18 février 1981 (FF 1981 I 973).

²⁾ Cf. Message du 16 septembre 1981 (FF 1981 III 273).

l'impartialité souhaitable; souvent, les mêmes Etats font l'objet de condamnations répétées, alors que d'autres pays, coupables de violations tout aussi graves, ne sont même pas mentionnés. L'ONU a cependant institué au sein de la Commission des droits de l'homme une procédure qui permet d'enquêter à huis clos sur des cas de violations graves des droits de l'homme, où qu'elles soient commises, et d'intervenir auprès des gouvernements mis en cause.

L'ONU a entrepris en outre un effort sans précédent de *codification du droit international*¹⁾. Parmi les traités les plus importants²⁾ adoptés sous l'égide de l'ONU se trouvent l'Acte général pour le règlement pacifique des différends internationaux, les Conventions sur les relations diplomatiques et consulaires, la Convention sur le droit des traités. L'ONU a également élaboré des conventions pour la protection de certaines catégories de personnes telles que les réfugiés ou les apatrides, ainsi qu'une convention contre la prise d'otages et entrepris de codifier les règles du droit international en matière de succession d'Etats. Plusieurs conventions relatives au droit de la mer et au droit de l'espace sont déjà entrées en vigueur. D'autres sont encore en cours de négociation dans le cadre de conférences spéciales. Outre ces traités, l'ONU élabore de plus en plus des codes de conduite portant sur des domaines bien précis. Ces codes n'ont pas force obligatoire, mais établissent des règles de comportement pour les Etats ou les institutions privées. Les plus connus sont le Code sur les pratiques commerciales restrictives, le Code pour le transfert de technologie et le Code sur les sociétés transnationales, qui est en préparation.

L'ONU traite encore de la protection de l'environnement, de l'alimentation, de la santé, de l'éducation et de nombreuses autres questions de portée internationale. Certains de ces problèmes sont examinés au préalable par des conférences mondiales, puis par l'ONU, souvent en collaboration avec les institutions spécialisées compétentes. On citera ici pour mémoire la Conférence sur l'environnement, la Conférence mondiale de l'alimentation, la Conférence mondiale de la population, la Conférence sur les soins de santé primaires, la Conférence sur la désertification, la Conférence sur l'amélioration de l'approvisionnement en eau, la Conférence sur la réforme agraire, la Conférence sur la science et la technique au service du développement, les deux Conférences sur la condition de la femme. L'utilité de ces conférences est considérable, car elles incitent à la réflexion sur les problèmes de principe, et sont aussi le point de départ d'activités spécifiques. Elles ont aussi un effet bénéfique sur l'ensemble du système des Nations Unies.

En tout état de cause, l'ampleur des activités des Nations Unies démontre qu'à l'époque de l'interdépendance, il n'est plus possible de résoudre les problèmes d'avenir de l'humanité sur le plan national ou régional uniquement. Il est indispensable d'y faire face sur le plan universel et de chercher à élaborer, dans l'intérêt commun, des stratégies ou des modes de comportement généralement acceptables.

¹⁾ Pour plus de détails, voir annexe 3, chapitre 5.

²⁾ Une liste de toutes les conventions élaborées et adoptées dans le cadre de l'ONU se trouve à l'annexe 7.

324 L'unité du système des Nations Unies

Aujourd'hui, toutes les activités de l'ONU et de ses organes subsidiaires comme celles des institutions spécialisées constituent, dans une large mesure, une unité. La plupart des problèmes de notre temps sont si complexes qu'ils ne concernent pas une organisation seulement. Il importe de leur trouver des solutions globales, étant entendu qu'il incombe à chacun des organes concernés d'étudier les aspects spécifiques qui relèvent de sa compétence.

Toutes les négociations menées aux Nations Unies font donc partie d'un tout. D'ailleurs, même si les objets traités diffèrent, certains problèmes de principe sont toujours présents. Les organisations du système ne peuvent donc perdre de vue ce cadre général; elles doivent dès lors rester en étroit contact. Ces méthodes de coopération internationale présupposent une coordination et des directives qui permettent d'éviter chevauchements d'activités et contradictions.

324.1 L'ONU, en tant que centre de la coopération internationale; rôle de l'Assemblée générale

Plus la collaboration internationale devient complexe, plus se renforce le rôle central de l'ONU. C'est elle qui donne l'impulsion politique nécessaire et s'efforce de coordonner les activités des divers organes du système des Nations Unies, tant en vue d'assurer une division rationnelle du travail que pour leur imprimer une ligne directrice.

Plusieurs des organes principaux de l'ONU participent aussi à cette tâche, mais c'est toutefois l'Assemblée générale qui assume à ce titre la fonction la plus importante. Elle est en effet le seul organe statutaire au sein duquel tous les membres de l'Organisation sont représentés. C'est donc en cette enceinte que se déroulent les grands débats de principe et que chaque Etat a l'occasion d'exposer son point de vue. C'est là que se manifeste le climat des relations internationales et que se dégagent aussi les possibilités d'entente. C'est encore à l'Assemblée générale que le développement de la coopération internationale se réalise de la manière la plus directe. Presque toutes les modifications apportées aux relations internationales au cours de ces dernières décennies ont été amorcées ou adoptées par elle et mises en œuvre grâce aux moyens dont elle dispose.

Il s'ensuit que l'Assemblée générale peut prendre des décisions de principe déterminantes non seulement pour ses futures activités, mais aussi pour celles des organes subsidiaires de l'ONU, des institutions spécialisées, ainsi que des conférences mondiales. De telles décisions délimitent en quelque sorte le cadre politique de leurs travaux. Mais l'Assemblée générale peut aussi confier à divers organes le mandat concret d'étudier certains problèmes précis. Elle contrôle régulièrement l'exécution de ces mandats et en approuve finalement les résultats.

Il arrive de plus en plus fréquemment que l'Assemblée générale se saisisse elle-même de matières qui relèvent en principe de la compétence d'organes subsidiaires ou d'institutions spécialisées. A l'heure actuelle, elle débat par exemple

les questions relatives à l'information, à la science ainsi qu'aux travailleurs migrants, qui seraient normalement de la compétence respective de l'UNESCO et de l'OIT. Les stratégies du développement dont elle s'occupe concernent, elles aussi, d'autres organes ou d'autres institutions. Certains Etats – notamment des pays en développement – voudraient faire de l'Assemblée générale le centre de négociations économiques globales portant sur les matières premières, l'énergie, le commerce, le développement ainsi que sur la politique financière et monétaire. Or, il s'agit là de domaines qui ont toujours été traités par des organes subsidiaires ou par des institutions spécialisées. Mais il arrive toujours plus fréquemment que l'Assemblée générale décide d'attaquer directement un problème lorsqu'elle estime que ces autres organes sont parvenus à une impasse. Elle le fait aussi lorsqu'il s'agit d'embrasser toute la complexité de la matière et de tenir compte d'éléments qui échappent à la compétence d'organes plus techniques.

On peut donc conclure à bon droit que l'Assemblée générale est actuellement le centre de l'activité des Nations Unies. C'est vers elle qu'aboutit tout le réseau de la coopération internationale et c'est d'elle que partent les impulsions dominantes qui la régissent.

324.2 Activités politiques et techniques de l'ONU

On distinguait parfois, dans le passé, l'ONU «politique» et l'ONU «technique». Par ONU politique, on entendait les organes principaux de l'ONU, dont le mandat est en effet largement politique. L'ONU technique désignait les organes subsidiaires et les institutions spécialisées qui s'occupent de certains secteurs spécifiques de la coopération multilatérale. A l'origine, cette distinction était justifiée; elle est dépassée à l'heure actuelle, puisque l'ensemble des activités des Nations Unies constitue de plus en plus une seule et même unité¹⁾.

En vérité, toutes les tâches des Nations Unies sont étroitement liées à la mission politique de l'ONU. Certes, les institutions spécialisées se voient attribuer par leur statut des tâches précises dans les domaines économique, social, culturel et humanitaire; mais ces mandats découlent – comme le démontrent d'ailleurs les accords de coopération qu'elles ont avec l'ONU – de cet objectif politique par excellence de l'ONU qu'est la recherche de la paix. L'essor de la coopération internationale dans tous les domaines techniques dépend à bien des égards des progrès de l'ONU dans le règlement des problèmes politiques fondamentaux. Inversement, il est plus facile de résoudre des difficultés politiques si l'on peut s'appuyer sur les progrès concrets dans les domaines techniques importants de la coopération internationale. Enfin, faut-il rappeler qu'à l'instar de ce qui se passe sur le plan national la coopération internationale ne porte véritablement ses fruits que si les Etats qui y participent en ont la volonté politique?

¹⁾ Cf. à ce sujet le troisième rapport du Conseil fédéral du 29 juin 1977 (FF 1977 II 781).

Cette imbrication des activités politiques et techniques se reflète dans la répartition toujours plus floue des compétences au sein du système des Nations Unies. L'ONU s'occupe maintenant davantage de questions sociales et économiques, alors que les institutions spécialisées, les organes subsidiaires et les conférences des Nations Unies subissent à leur tour les répercussions des conflits politiques.

Au demeurant, il est inévitable que des organes dont le mandat se limite à des questions techniques soient parfois appelés à se prononcer sur des problèmes politiques. Ne sont-ils pas eux aussi composés d'Etats souverains et indépendants? Toute réunion, toute forme de coopération entre Etats sont par définition politiques¹⁾.

De plus, leur statut lui-même attribue certaines tâches de caractère politique aux institutions spécialisées. Il en va ainsi, par exemple, de l'admission des Etats en qualité de membres ou d'observateurs.

En outre, certaines questions techniques ont des implications politiques. On peut citer, à titre d'exemples, la critique des politiques syndicales à l'Organisation internationale du travail, les enquêtes de l'Organisation mondiale de la santé dans des territoires occupés, l'attribution de fréquences par l'Union internationale des télécommunications et la fixation, par cette organisation, de positions orbitales pour les satellites de radiodiffusion ou encore les travaux de la conférence des Nations Unies de Copenhague relatifs à la condition des femmes réfugiées et des femmes vivant sous l'occupation étrangère ou sous certains régimes politiques.

Enfin, il arrive parfois que des problèmes politiques soient soulevés dans les institutions spécialisées ou lors d'une conférence, alors qu'il n'ont aucun rapport direct avec le sujet traité. C'est là souvent l'expression d'une tactique qui consiste, pour ceux qui s'y adonnent, à chercher à marquer des points dans n'importe quel organe des Nations Unies pour pouvoir s'en prévaloir par la suite dans les organes de négociation compétents.

Cette forme de «politisation» peut atteindre un point critique lorsque le débat trop exclusivement politique relègue au second plan des tâches concrètes qui sont pour le moins aussi importantes pour la communauté internationale. Il ne faut pas oublier cependant que l'impulsion politique n'en est pas moins nécessaire à la réalisation de projets concrets. La crise économique mondiale, par exemple, et le fait que de très nombreux êtres humains vivent encore au-dessous du minimum vital suscitent des problèmes politiques qui peuvent même, en définitive, constituer une menace pour la paix et la sécurité internationales. Pour y parer, pour apporter des améliorations réelles, il est nécessaire d'élaborer des programmes globaux, des «stratégies» qui peuvent, elles aussi, revêtir un caractère politique.

324.3 Portée des résolutions de l'Assemblée générale

La tendance à l'unité du système des Nations Unies et le rôle dirigeant de

¹⁾ Pour l'attitude de la Suisse face à des questions politiques traitées dans des enceintes dont elle est membre, voir chiffre 422.

l'Assemblée générale qui en est le résultat confèrent aux résolutions de cet organe une importance très grande pour la coopération internationale.

Selon la Charte, l'Assemblée générale ne peut prendre de décisions obligatoires que sur le plan interne, c'est-à-dire en ce qui concerne l'admission, la suspension et l'exclusion de membres, les élections, les questions budgétaires et la révision de la Charte. Elle ne peut en revanche adopter que des recommandations lorsqu'il s'agit pour elle d'aider à réaliser les objectifs de la Charte. Toute norme obligatoire doit par principe faire l'objet d'une convention. L'Assemblée générale peut, il est vrai, négocier des conventions, mais celles-ci ne lient que les Etats qui les ratifient.

Si, formellement, les résolutions de l'Assemblée générale ne peuvent constituer la source d'obligations juridiques, leur contenu n'en exerce pas moins une influence concrète sur la coopération internationale. Cela tient à la fois au rôle central de l'Assemblée générale et au fait qu'elle est actuellement la seule enceinte au monde qui réunisse la quasi totalité des Etats et qui dispose d'une compétence matérielle presque illimitée. L'Assemblée générale élabore et renouvelle les conceptions et les formes dominantes de la coopération mondiale; dans bien des domaines, c'est elle qui y établit pour la première fois un ordre. Cet effort se reflète dans les résolutions qu'elle adopte au fur et à mesure que le besoin s'en fait sentir.

C'est sur la base de résolutions que l'ONU s'est profondément transformée. A l'exception de deux révisions de la Charte, qui concernaient l'augmentation du nombre des membres du Conseil de sécurité et du Conseil économique et social, l'Organisation s'est adaptée à l'évolution du monde dans les limites qui lui avaient été fixées par la Charte en 1945.

Les résolutions constituent souvent le germe ou l'esquisse de normes qui n'acquerront force obligatoire qu'ultérieurement. Le phénomène est tout particulièrement manifeste lorsque l'Assemblée générale proclame, dans des déclarations, des principes généraux applicables à la coopération internationale dans certains domaines. Ceux-ci pourront servir à leur tour de base à une convention ou à de nouvelles négociations. C'est ainsi que la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948 s'est concrétisée par la suite dans les deux Pactes de 1966 sur les droits civils et politiques ainsi que sur les droits économiques, sociaux et culturels. Le Traité de 1967 sur l'espace extra-atmosphérique repose sur une déclaration de 1963 relative aux activités des Etats en matière d'exploration et d'utilisation de l'espace extra-atmosphérique. Avant que l'ONU n'entreprend de négocier un projet de convention contre la torture, l'Assemblée générale avait posé divers principes de base dans sa Déclaration de 1975 sur la protection de toutes les personnes contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants. Les négociations – également en cours – de la troisième Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer se fondent sur la Déclaration de 1970 relative aux principes régissant le fond des mers et des océans, ainsi que leur sous-sol, au-delà des limites de la juridiction nationale.

Parfois aussi, les déclarations ou les définitions de l'Assemblée générale sont reprises par des conférences qui ont lieu hors du cadre des Nations Unies.

C'est ainsi que l'article 1^{er} du Protocole additionnel aux Conventions de Genève de 1949 relatif à la protection des victimes des conflits armés internationaux, adopté en 1977 par la Conférence diplomatique sur la réaffirmation et le développement du droit international humanitaire applicable dans les conflits armés (CDDH), repose sur la Déclaration de l'Assemblée générale, de 1970, relative aux principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les Etats conformément à la Charte des Nations Unies. Au cours de la même conférence, de nombreux Etats ont proposé, en se référant à une résolution de l'Assemblée générale de 1973, de traiter également comme des conflits armés internationaux les conflits 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. En outre, plusieurs résolutions de l'Assemblée générale sur l'économie mondiale et le développement ont fixé le cadre de futures négociations au sein et en dehors de l'ONU. On rappellera, à titre d'exemple, les résolutions sur la stratégie internationale du développement ou la Conférence de 1981 sur les sources d'énergie nouvelles et renouvelables.

Lors d'un conflit, les résolutions de l'Assemblée générale exercent à long terme une pression politique qu'il ne faut pas sous-estimer en faveur des tentatives de règlement et ce, même si la solution définitive est finalement négociée hors des Nations Unies. Les résolutions doivent toujours être jugées par rapport à l'ensemble du problème dans lequel elles se situent. Leur poids politique s'accroît parfois par la répétition.

Quels sont pour les Etats les effets de ces résolutions qui n'ont juridiquement aucune force obligatoire? Dans la pratique, il est aujourd'hui admis à l'ONU qu'un Etat accepte la portée d'une résolution lorsqu'il l'a approuvée. Cet engagement trouve ses limites dans le fait que les résolutions ne sont que des recommandations, dont l'effet ne peut être que politique ou moral; mais aussi, lors de l'adoption d'une résolution, chaque Etat peut déterminer lui-même l'attitude qu'il entend adopter à son égard. Il n'est donc pas lié, comme dans un parlement national, par une décision prise à la majorité. Bien plus, il a la faculté de se distancer d'une résolution en la rejetant ou en s'abstenant lors du vote. Si la résolution est adoptée par consensus, il reste libre de préciser sa position par des réserves. L'Assemblée générale ne peut donc obliger un Etat à souscrire contre son gré à des obligations. Cela montre clairement que l'ONU se considère elle-même comme une réunion d'Etats souverains, prêts certes à coopérer à la solution de problèmes d'intérêt commun, mais repoussant toute restriction à leur souveraineté.

Il n'empêche que les résolutions adoptées à une forte majorité, voire par consensus, constituent des éléments de base très importants pour la coopération mondiale. Elles introduisent de nouvelles idées dans le débat international et facilitent les processus d'adaptation qui sont nécessaires ou même indispensables face aux mutations de notre époque. Elles peuvent servir de directives pour l'ensemble des vastes activités des Nations Unies et influencent l'attitude des Etats – qu'ils soient membres de l'ONU ou non – au sujet des grands problèmes de notre temps.

325 Groupes et majorités

L'accroissement du nombre des membres des Nations Unies et la transformation toujours plus marquée de l'ONU en centre de véritables négociations forcent à pallier la lourdeur inhérente à toute grande institution par un raffinement des procédures. L'ONU a vu naître de nouvelles méthodes de travail, à l'Assemblée générale surtout ainsi qu'au Conseil économique et social et dans leurs organes subsidiaires. Résolutions et conventions sont souvent élaborées en plusieurs étapes par des organes spéciaux, des commissions, lors de consultations informelles ou dans des groupes de travail. L'objectif de ces procédures parfois fastidieuses est le consensus des Etats membres. Cette méthode de travail incite les Etats ayant des intérêts similaires à définir au préalable leur attitude; car c'est alors seulement qu'il sera possible d'engager un débat susceptible d'aboutir à des résultats positifs avec les Etats qui ont d'autres exigences.

Il est naturel que chaque Etat défende en premier lieu ses propres intérêts, mais il est très fréquent que ceux-ci correspondent dans une large mesure aux intérêts d'autres Etats ou groupes d'Etats. C'est pourquoi il s'est formé peu à peu, au sein des Nations Unies, des groupes qui interviennent délibérément dans le processus de formation des opinions en élaborant des projets de décisions ou des propositions communes sur la base desquels ils négocient par la suite avec les autres groupes.

A l'origine, il n'y avait à l'ONU que les cinq groupes régionaux: Europe occidentale et autres Etats¹⁾, Europe de l'Est, Etats africains, Etats asiatiques et Etats d'Amérique latine. Leur tâche principale était de traiter les questions d'élections et de procédure. Aujourd'hui, ils s'occupent aussi, en partie, de problèmes de fond. Plus que les points de vue régionaux, c'est la défense des intérêts de ses membres qui détermine l'importance d'un groupe.

Les groupes qui jouent aujourd'hui un rôle prépondérant dans le processus de formation des opinions à l'ONU feront ci-après l'objet d'un bref commentaire. Ils se sont constitués partie à l'intérieur, partie au-dessus des divers groupes régionaux.

325.1 Les pays en développement

La situation historique, politique et économique particulière des pays en développement les a amenés à lancer au cours de ces vingt dernières années de nombreuses idées nouvelles aux Nations Unies; ils ont ainsi largement influencé l'évolution de l'Organisation et son adaptation aux réalités du monde actuel.

A l'ONU, les pays en développement coordonnent principalement leur action au sein du Groupe des «77». Cette coordination est souvent préparée dans

¹⁾ Outre les Etats de l'Europe de l'Ouest, ce groupe comprend l'Australie, le Canada et la Nouvelle-Zélande. La Suisse, les Etats-Unis d'Amérique, le Saint-Siège et Monaco ont le statut d'observateurs. Selon les cas, le Japon participe aux travaux de ce groupe ou à ceux du Groupe asiatique.

d'autres enceintes : par exemple le Mouvement des pays non-alignés, l'Association des Nations de l'Asie du Sud-Est (ANASE), l'Organisation de l'unité africaine (OUA) ou l'Organisation de la Conférence islamique.

Le *Groupe des «77»*, qui comprend tous les Etats du tiers monde, est numériquement le groupe le plus fort. Il s'est réuni pour la première fois en 1964, à Alger, pour préparer la première Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED), qui s'est tenue à Genève au printemps de la même année. A l'époque, 77 Etats en développement étaient membres de l'ONU, d'où le nom du groupe qu'ils formaient. A l'heure actuelle, celui-ci se compose de plus de 120 Etats. Le Groupe des «77» s'est fixé pour objectif de coordonner autant que possible la position de ses membres, avant tout lors des négociations concernant l'économie et le développement et de se faire représenter à l'extérieur par un porte-parole.

Surmontant les difficultés dues à des divergences parfois profondes et à la disparité de la situation politique et économique de ses membres, ce groupe est souvent parvenu à adopter des positions communes qui ont influencé de manière déterminante la poursuite des négociations à l'ONU. Les «77» ont considéré qu'en formant un front uni, ils seraient en mesure d'obtenir des pays industrialisés des concessions d'ordre économique; la justesse de ce raisonnement s'est confirmée lorsqu'en 1973 les Etats de l'OPEP eurent mis au service des objectifs politiques de l'ensemble du groupe les moyens de pression économique que leur donnait leur position dominante sur le marché du pétrole.

L'unité des «77» peut faciliter les négociations, puisque les Etats occidentaux n'ont affaire qu'à un seul porte-parole, mais elle peut aussi entraver la recherche des compromis. En effet, il subsiste parfois de graves divergences d'opinions et d'intérêts entre les «77». Leur position commune ne recouvre donc pas toutes les nuances de la réalité économique. La juxtaposition d'un ensemble de revendications suscite au contraire des programmes contradictoires et empêche de définir des priorités suffisamment nettes, tenant compte aussi des besoins souvent très divers des pays en développement. A vouloir régler tous les problèmes à la fois, on en arrive à rendre les progrès du dialogue Nord-Sud plus difficiles encore.

Dans certains domaines, le *Mouvement des pays alignés* joue aussi un rôle important. Lors de la Conférence de Bandoung, en 1955, 30 Etats, réunis sous la conduite de la Yougoslavie et de l'Inde, avaient proclamé une politique extérieure de non-alignement. A la suite de la décolonisation, nombre de nouveaux Etats du tiers monde se sont joints à ce mouvement. Ses membres ont pour maxime, en matière de relations extérieures, de ne participer à aucune alliance militaire et de déterminer librement leur ligne politique, sans se lier à aucune grande puissance. A l'heure actuelle, le Mouvement comprend plus de 90 membres. Chacun d'entre eux occupe à tour de rôle la présidence. Le groupe tient ses conférences périodiques au niveau des Chefs d'Etat ou de gouvernement et au niveau ministériel en dehors de l'ONU, mais il exerce néanmoins une influence déterminante sur le processus de décision au sein de l'ONU. De nombreuses initiatives portant sur les multiples problèmes du tiers monde émanent de ses rangs; l'accent est mis en général sur l'aspect politique

des problèmes. Il n'est pas rare que des propositions élaborées par les Non-alignés hors de l'ONU soient ensuite reprises par les «77» et soumises en leur nom aux organes compétents de l'ONU. Les divergences de vues qui apparaissent au sein du Mouvement se reflètent aussi dans la position des Etats non-alignés à l'ONU. Jusqu'ici les positions modérées l'ont en général emporté. Il n'empêche, toutefois, que les divisions ressortent nettement dans les déclarations et à l'occasion des scrutins. C'est surtout lors des votes sur des questions politiques importantes que l'on constate que la liberté de choix d'un Etat est fonction de sa véritable indépendance.

325.2 Les pays industrialisés occidentaux

Les pays industrialisés occidentaux¹⁾ sont moins bien organisés que le Groupe des «77». Cependant, au sein de certains organes des Nations Unies tels que la CNUCED ou l'ONUDI, ces pays se sont rassemblés dans ce qu'on appelle le groupe B. Ils y discutent et y coordonnent leur position, qui est ensuite exposée aux tiers par un porte-parole.

A l'Assemblée générale de l'ONU en revanche, les Etats industrialisés occidentaux ont toujours refusé de s'exprimer d'une seule voix. Ils ont toutefois coutume de procéder à des échanges de vues approfondis, ce qui facilite par la suite les négociations. Depuis 1970 environ, la *Communauté européenne* a très fortement renforcé sa cohésion au sein des Nations Unies. Dans tous les secteurs d'activité, les membres de la Communauté s'efforcent d'harmoniser leurs vues et de coordonner leur politique. Dans de nombreux domaines, ils votent de la même manière et font une déclaration commune par le truchement de leur porte-parole. Les *Etats nordiques*, eux aussi, collaborent étroitement et accordent de plus en plus leurs positions. Accoutumés depuis longtemps à coopérer sur le plan régional, ils ont des conceptions souvent très proches voire identiques. Parfois enfin, quelques pays occidentaux tentent de s'accorder par la voie bilatérale sur l'attitude à adopter.

Les lacunes de la coordination entre Etats occidentaux, à l'Assemblée générale, sont compensées, dans bien des cas, par la convergence des intérêts de ces pays et par leur philosophie commune à bien des égards, dont découle en tout état de cause une attitude largement concordante. Toutefois, ces lacunes ne facilitent pas le processus de négociation, notamment en matière économique ou à propos des questions Nord-Sud. Dans ces domaines, il convient de renforcer les efforts déployés par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) pour favoriser la solution commune d'importants problèmes de fond.

¹⁾ Les pays industrialisés occidentaux comprennent – bien que cette définition ne soit pas absolument correcte du point de vue géographique – les Etats qui ont adhéré à l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE). Outre les Etats d'Europe occidentale, les Etats-Unis d'Amérique, le Canada, l'Australie, la Nouvelle-Zélande et le Japon font aussi partie de ce groupe.

325.3 Les Etats socialistes

Les pays d'Europe orientale ou socialistes, selon la terminologie officielle, forment à l'ONU un groupe beaucoup plus uni que celui des Etats industrialisés occidentaux. C'est pourtant entre ces derniers et les pays en développement que se noue le dialogue Nord-Sud sur l'économie mondiale. Il s'agit là d'une des préoccupations principales de l'ONU, mais le groupe socialiste se refuse à assumer une responsabilité dans ce débat. Il s'ensuit pour lui un isolement qui est allé croissant au cours de ces dernières années et que les Etats socialistes s'efforcent de contrecarrer par des initiatives marquées du sceau de leur idéologie.

325.4 Majorités

Les pays en développement forment à l'ONU le groupe le plus nombreux, ce qui reflète la réalité du monde. Ils utilisent certes leur nombre pour attirer l'attention sur leurs problèmes et forcer l'examen de leurs revendications; pourtant il serait faux de parler de «majorité automatique».

Ces pays sont en effet bien loin de constituer un groupe homogène. Ils diffèrent par leur culture, leur niveau de développement, leur ligne politique, leur forme de gouvernement, voire par leur idéologie. Leurs aspirations ne sont donc pas nécessairement identiques, bien qu'ils soient tous confrontés aux problèmes fondamentaux du sous-développement. Ils ont souvent des discussions longues et ardues avant d'arrêter une position commune vis-à-vis des tiers, mais s'ils y parviennent, c'est qu'ils sont convaincus que pour eux l'union fait la force.

C'est surtout dans les questions relatives à l'économie et au développement – vitales pour eux – que les pays du tiers monde forment une véritable majorité. Il est vrai que, là aussi, les tendances sont diverses. Certains pays posent en toute occasion des conditions extrêmes, quitte à provoquer l'affrontement avec les Etats industrialisés. D'autres souhaitent atteindre leurs objectifs par étapes successives et préfèrent réaliser chaque progrès, si petit soit-il, par consensus, car c'est l'unique moyen de faire aboutir une négociation sur des résultats concrets. Depuis quelque temps, la coordination des positions entre pays en développement devient plus difficile; cela tient aux écarts économiques grandissants entre ces pays et aux conflits d'intérêts qui en résultent.

Sur le plan politique, les majorités varient encore plus. Certaines questions – notamment celle de l'Afrique australe – suscitent régulièrement de larges majorités, où figurent du reste nombre d'Etats européens. La politique d'apartheid fait l'objet d'une condamnation générale; mais il y a des problèmes où la communauté des Etats est divisée. C'est ainsi qu'il y a désaccord sur l'avenir du Sahara occidental et des territoires occupés par Israël. Par ailleurs, l'Assemblée générale s'est refusée à une forte majorité à accepter comme un fait accompli l'invasion du Kampuchea par les troupes vietnamiennes. La prise d'otages à l'Ambassade des Etats-Unis à Téhéran a été condamnée à l'unanimité et deux résolutions de l'Assemblée générale condamnant l'intervention soviétique en Afghanistan et exigeant le retrait des troupes étrangères ont emporté les voix

de plus de cent Etats. Ces exemples montrent à l'évidence que, si des groupes d'Etats peuvent former des majorités numériques, celles-ci n'en deviennent pas pour autant automatiques. Bien au contraire, on observe que les prises de position deviennent toujours plus nuancées.

Il faut relever que les Etats socialistes appuient très souvent les demandes du tiers monde, mais qu'en retour, ils sont loin de pouvoir compter sur le soutien automatique des pays en développement.

En définitive, le problème des majorités perd encore de son importance en raison de deux autres facteurs qui ont déjà été mentionnés dans ce message. D'une part, les résolutions sont rarement mises au vote; le plus souvent, le texte est l'objet d'un consensus où l'on cherche à tenir compte des intérêts respectifs de toutes les parties à la négociation. D'autres part, les Etats ne sont liés en fait que par les résolutions qu'ils ont approuvées et ce, pour autant qu'ils n'y aient pas apporté de réserves.

33 L'ONU, centre de politique bilatérale

L'ONU offre un cadre unique au monde pour les réunions et les négociations bilatérales. Durant les sessions de l'Assemblée générale, les chefs d'Etat et de gouvernement, les ministres des affaires étrangères, les hauts fonctionnaires et parfois aussi les parlementaires de tous les Etats membres se rendent à New York, principalement pour y exprimer, lors du débat général, le point de vue de leur pays sur les problèmes mondiaux. Leur présence simultanée au siège de l'ONU facilite comme en nul autre endroit les contacts informels entre hommes politiques et fonctionnaires. C'est là surtout une occasion bienvenue pour les Etats petits et moyens, qui en profitent largement, soit pour procéder, en marge des séances officielles, à des échanges de vues d'un caractère moins formel sur des problèmes d'intérêt général, soit pour traiter ou même régler des affaires bilatérales. Il y a là aussi pour les participants une excellente source d'informations. Ces entretiens sont souvent, pour les Etats qui ne peuvent se payer le luxe d'une diplomatie itinérante, la seule possibilité de nouer des contacts avec des pays lointains; pour les autres Etats, il s'agit d'un complément utile à leurs contacts bilatéraux ordinaires.

Ces entretiens sont souvent confidentiels, de sorte qu'il n'est guère possible d'en mesurer les résultats. On sait toutefois qu'à maintes reprises, c'est dans les coulisses de l'Assemblée générale, lors d'entretiens bilatéraux, que se sont nouées ou renouées des relations diplomatiques. C'est là aussi que furent jetés les fondements de la solution de conflits récents ou anciens et relancées des négociations multilatérales qui s'enlisaient. L'intérêt de telles rencontres, c'est qu'elles peuvent se dérouler sans formalités ni publicité, voire secrètement. Il est utile aussi de pouvoir, au besoin, recourir discrètement au Secrétaire général de l'Organisation ou au représentant d'un autre Etat.

Les contacts bilatéraux sont fréquents durant les sessions de l'Assemblée générale surtout, mais ne s'y limitent pas. Les représentants permanents des Etats membres accrédités auprès de l'ONU y tiennent aussi leur place, car ils constituent un corps de négociateurs permanents disponibles en tout temps au

siège de l'Organisation. Les membres des missions se connaissent bien, grâce à une collaboration presque quotidienne; ils peuvent, s'il le faut, amorcer directement les contacts nécessaires. Cela peut être d'une très grande importance en cas de crise, car la rapidité de l'action ou de la négociation est alors décisive. En 1953, par exemple, l'ONU ne reconnaissait pas le Gouvernement de Beijing comme représentant de la Chine, et les Etats-Unis d'Amérique n'entretenaient pas de relations diplomatiques avec la République populaire de Chine; le Secrétaire général Dag Hammarskjöld s'est cependant rendu à Beijing pour intervenir auprès de M. Zhou Enlai en faveur de la libération par la Chine de onze Américains et de quelques soldats des forces de l'ONU, retenus captifs en Chine depuis la guerre de Corée. La décision de risquer cette mission, sa préparation juridique et politique ont été concertées, à New York, avec les représentants permanents des Etats intéressés: les Etats-Unis, la Grande-Bretagne, la France et la Suède. La crise de Cuba de 1962 est un autre exemple de l'utilité des contacts directs qui sont possibles au siège de l'ONU. Aux yeux de l'opinion publique mondiale, ce sont les Etats-Unis et l'URSS qui ont réglé directement leur conflit; mais les dossiers de l'ONU montrent que, dès la fin de la crise, les deux Grands remerciaient ensemble le Secrétaire général U Thant de ses bons offices, qui leur avaient été précieux.

L'ONU a toujours offert des possibilités de contacts bilatéraux. Celles-ci se sont cependant multipliées et perfectionnées du fait de l'universalité de l'Organisation. A une époque qui, comme la nôtre, voit couvrir un peu partout dans le monde des conflits qu'il importe d'étouffer dans l'œuf, cette fonction accessoire de l'ONU pourrait encore gagner en importance, si l'on prend mieux conscience de la nécessité de faire appel conjointement aux ressources complémentaires de la diplomatie bilatérale et multilatérale pour résoudre les problèmes de notre temps.

34 Conclusions

En dépit de tous ses efforts, l'ONU n'a certes pas toujours obtenu les résultats escomptés. Les oppositions y sont souvent très vives et suscitent des affrontements qu'il faut ensuite chercher à apaiser. Cela tient en définitive au fait que les problèmes soumis à l'ONU sont, de par leur nature, très complexes et difficiles à résoudre. Dans la plupart des cas, il faut beaucoup de temps et d'efforts pour parvenir finalement à une entente.

Mais on ne peut demander à l'ONU ce qu'elle ne peut donner. Elle n'est pas un «parlement mondial» et ne jouit pas de compétences supranationales comme par exemple la Communauté européenne. Elle n'est ni plus ni moins que la résultante de ce que sont et font ses membres et constitue dès lors – puisqu'elle est universelle – une image de la réalité du monde. Elle ne fait que refléter les tensions entre Etats, mais n'en est pas la source. Si aujourd'hui – comme hier du reste – le monde n'est pas parfait, on ne peut en imputer la faute à l'ONU. Aucune autre organisation, aucun autre instrument ne pourrait garantir la paix mondiale de manière absolue; mais dans les situations de crise actuelles, il est essentiel que la communauté internationale puisse au moins se retrouver dans une enceinte mondiale où le dialogue demeure possible en

temps de conflit aussi, lorsque tout autre lien est rompu. Des procédures, des mécanismes divers permettent à l'ONU de contribuer au maintien de la paix même dans des situations extrêmement critiques. Jusqu'ici, l'ONU a réussi, dans bien des cas, à prévenir ou circonscrire les conflits armés et à réaliser des cessez-le-feu. En revanche, il lui est impossible d'imposer des solutions contre le gré des parties. La volonté de paix et celle de négocier vont de pair. C'est pourquoi l'ONU tente d'agir par divers moyens sur les parties à un conflit. Grâce aux opérations de maintien de la paix et aux activités médiatrices du Conseil de sécurité et du Secrétaire général, elle crée les conditions indispensables à la solution pacifique du conflit et participe d'ailleurs souvent à son règlement.

Ce qui est décisif toutefois, c'est que, d'organisation des vainqueurs de la dernière guerre, l'ONU se soit transformée en forum mondial de la coopération internationale dans le sens le plus large du terme. L'ONU, en effet, cherche à régler beaucoup de problèmes de notre époque, qui, s'ils restaient sans solution, pourraient eux aussi entraîner de dangereux conflits. Ces problèmes, ce sont la faim, la maladie, la surpopulation, l'analphabétisme, toute les séquelles de la misère, bref le sous-développement sous ses formes les plus diverses. Le centre de gravité de l'activité de l'ONU s'est donc déplacé. Depuis longtemps déjà, il ne s'agit plus seulement de sauvegarder la paix en prévenant et en combattant le recours aux armes, car il apparaît toujours davantage que la paix, pour être durable, doit se fonder au préalable sur le progrès social, économique et culturel ainsi que sur la justice sociale.

Ces objectifs ambitieux sont encore loin d'être atteints, car les problèmes sont si complexes qu'ils ne peuvent trouver de solution qu'à long terme et par des négociations menées sur tous les fronts. Le succès n'est possible que si les efforts de l'ONU s'accompagnent de mesures d'ordre régional, bilatéral et national. Parallèlement cependant, les principes de la coopération internationale qui sont élaborés à l'ONU influencent les efforts régionaux, les relations bilatérales et le comportement individuel de chaque Etat, qu'il soit membre de l'ONU ou non. Tout Etat – y compris la Suisse – a donc intérêt à coopérer pleinement à l'œuvre des Nations Unies.

4 La Suisse et les Nations Unies

Pour un petit Etat neutre comme la Suisse, il est essentiel que les relations internationales se déroulent dans l'ordre, non dans l'arbitraire et la violence, et qu'elles reposent sur le droit international, le règlement pacifique des différends ainsi que sur une coopération constructive entre les Etats. Aussi la Suisse a-t-elle toujours adopté une attitude favorable à la diplomatie multilatérale dans le cadre des organisations internationales. Elle a participé, dans la seconde moitié du XIX^e siècle, à la fondation des premières organisations internationales¹⁾ et

¹⁾ Ce furent notamment l'Union télégraphique universelle, l'Organisation météorologique internationale et l'Union générale des postes.

les a accueillies sur son territoire. En 1920, elle adhéra à la Société des Nations¹⁾, qui s'établit à Genève, et montra ainsi qu'elle entendait participer sur le plan politique aussi à l'œuvre de paix qu'avait entreprise la communauté des Etats. Toutefois, pendant la seconde guerre mondiale et dans l'immédiat après-guerre, la Suisse tomba, en raison de sa situation politique et géographique particulière, dans un isolement de moins en moins compatible avec sa politique étrangère traditionnelle et dont elle se devait de sortir le plus tôt possible si elle voulait conserver dans le monde la place qui lui revenait. En 1945, il était donc clair pour les responsables de notre politique étrangère que la Suisse devait reprendre une part active à la coopération internationale. Il était non moins évident qu'elle ne pouvait le faire que dans le respect de son statut de neutralité permanente. Tel fut le sens des travaux d'une commission consultative instituée par le Conseil fédéral et présidée par le conseiller fédéral Max Petitpierre. Après examen des diverses voies qui s'offraient à notre pays, la Commission estima qu'il devait adhérer à l'ONU, à condition cependant que l'Organisation reconnût la neutralité suisse. Le Conseil fédéral se rallia en principe à ces conclusions.

Mais cette reconnaissance de la neutralité suisse n'était guère conciliable avec le concept d'alliance qui avait été à l'origine de la fondation des Nations Unies. Au commencement, l'ONU ne fut favorable ni aux anciens adversaires des Alliés, ni aux neutres. Dans le climat politique de l'époque, la neutralité avait mauvaise presse. On reprochait aux Etats neutres de ne pas avoir pris une part active à la lutte contre les puissances de l'axe, l'Allemagne, l'Italie et le Japon. Les neutres ne furent donc pas consultés lors des négociations qui précéderent la fondation de l'Organisation et ne furent pas invités à la Conférence de San Francisco, qui adopta la Charte des Nations Unies à l'unanimité et sans réserves, le 26 juin 1945. Cependant, le Conseil fédéral songea tout d'abord à négocier avec l'ONU l'adhésion de la Suisse et la reconnaissance simultanée de sa neutralité. Des sondages préliminaires montrèrent toutefois que les grandes puissances n'étaient alors pas prêtes à assurer la Suisse de cette reconnaissance. Aussi le Conseil fédéral décida-t-il, en 1946, de renoncer provisoirement à l'adhésion à l'ONU. Il exprimait ainsi sa volonté de ne s'écarter en aucun cas de la neutralité permanente.

Cependant, en 1945 déjà, certains membres de la Commission consultative étaient d'avis que, même si à court terme la neutralité de la Suisse empêchait une adhésion, il pourrait en aller différemment à l'avenir. Sur ce point, estimaient-ils, le temps travaillait probablement pour la Suisse.

Soucieux de marquer son intention de poursuivre la coopération multilatérale, le Conseil fédéral établit en 1946, alors qu'il abandonnait l'idée de l'adhésion à l'ONU, un programme en trois points: la Suisse devait suivre attentivement l'activité des Nations Unies, adhérer au Statut de la Cour internationale de

¹⁾ En vertu de la Déclaration du Conseil de la Société des Nations du 13 février 1920 (Déclaration de Londres), la Suisse put entrer à la Société des Nations tout en conservant sa neutralité militaire. Voir à ce sujet le premier rapport du Conseil fédéral sur l'ONU, de 1969 (FF 1969 I 1457). On trouvera de plus amples indications à l'annexe 2, chiffre 11.

Justice ainsi qu'aux institutions spécialisées et faciliter l'établissement des Nations Unies sur son territoire. C'est chose faite. Depuis 1948 à New York et depuis 1965 à Genève, la Suisse entretient des missions permanentes d'observation auprès de l'ONU. Elle a adhéré à toutes les institutions spécialisées des Nations Unies, hormis le Fonds monétaire international et le groupe de la Banque mondiale. Elle est devenue partie au Statut de la Cour internationale de Justice, en 1948, et prend part aux travaux de nombreux organes subsidiaires de l'ONU, notamment dans les domaines économique et humanitaire ainsi que dans celui de l'assistance technique. Notre pays prend part aux conférences des Nations Unies, pour autant qu'elles soient ouvertes à tous les Etats. Il soutient les opérations de maintien de la paix par diverses contributions. Enfin, nous accueillons l'Office des Nations Unies, à Genève, ainsi que de nombreuses institutions spécialisées qui se sont aussi établies, pour la plupart, dans cette ville.

La politique définie par le Conseil fédéral en 1946 a permis une coopération très variée avec les Nations Unies; mais celle-ci est restée fondée sur le principe de la distinction entre l'ONU technique et l'ONU politique, comme il ressort d'une lettre du Chef du Département politique, du 19 octobre 1946, au Président de l'Assemblée générale. Ce texte précise que la Suisse est prête «à participer à toutes les activités internationales qui s'accomplissent sous l'égide des Nations Unies, en dehors des domaines strictement militaires et politiques.» On a vu toutefois, au chapitre précédent, que l'Organisation a profondément évolué. Elle réunit tous les Etats, elle est universelle dans ses tâches aussi. La position de l'Assemblée générale, au centre du système des Nations Unies, devient toujours plus forte et, sous l'effet de ces facteurs conjugués, la différence entre ONU technique et ONU politique tend à s'estomper. Ces diverses mutations concourent à entraver un peu partout et toujours davantage la défense de nos intérêts dans le cadre de notre statut d'observateur. C'est pourquoi le Conseil fédéral est arrivé en 1977, dans son troisième rapport sur l'ONU, à la conclusion que l'adhésion de la Suisse à l'ONU est souhaitable (FF 1977 II 781 s.); c'est aussi pour cette raison qu'il estime aujourd'hui – alors que notre situation à l'écart de l'Organisation devient précaire – qu'il est temps maintenant de faire la pas décisif. L'adhésion de la Suisse à l'ONU figure parmi les priorités absolues des Grandes lignes de la politique gouvernementale durant la législature 1979–1983.

Mais aujourd'hui comme en 1945, il est évident que nous ne pouvons aller de l'avant qu'à condition de maintenir notre neutralité permanente. Nous expliquerons donc pourquoi l'appartenance à l'ONU est compatible avec notre neutralité et pourquoi il est possible à la Suisse de remplir les obligations de la Charte.

Il s'agit aussi de considérer l'opportunité politique d'une adhésion, l'alternative qui s'offre à la Suisse, les avantages et les inconvénients.

Qu'il s'agisse des uns ou des autres, que nous apporte l'entrée à l'ONU? Mais quelle serait aussi notre position si nous persistions à demeurer volontairement hors de l'Organisation? Pouvons-nous continuer d'invoquer devant la communauté des nations le «cas spécial» de la Suisse ou ne risquons-nous pas

irréremédiablement de glisser dans un isolement peu conforme avec les traditions de notre politique étrangère et dont nous avons déjà connu les désagréments dans l'immédiat après-guerre?

41 L'adhésion à l'ONU sous l'angle de la neutralité

411 Importance du problème de la neutralité

Lorsqu'en 1946 le Conseil fédéral renonça provisoirement à proposer l'adhésion de la Suisse à l'ONU, la question de la compatibilité de la neutralité avec l'appartenance à l'organisation mondiale revêtait déjà une importance décisive. Si les préventions contre l'adhésion ont longtemps prévalu, l'évolution subséquente de l'ONU a amené cependant le Conseil fédéral, dans son troisième rapport sur l'ONU, à conclure qu'une adhésion était compatible aujourd'hui avec la neutralité. Etant donné le rôle clé que joue la neutralité suisse non seulement pour la politique extérieure de la Suisse, mais encore, d'une manière générale, pour sa politique de sécurité, il convient d'examiner de plus près les problèmes qu'elle soulève. La neutralité n'est pas uniquement un élément déterminant de la politique extérieure de la Suisse. Elle a été aussi, historiquement, l'un des facteurs qui ont concouru à la formation de la Confédération suisse; et elle constitue aujourd'hui encore un des piliers assurant l'existence de notre Etat fédératif. Le Conseil fédéral considère l'adhésion de la Suisse à l'ONU comme un objectif majeur de notre politique étrangère. Mais une telle adhésion ne peut être envisagée que si la Suisse est en mesure de conserver sa neutralité permanente; il ne saurait être question de l'abandonner.

412 La neutralité, instrument important de la politique extérieure de la Suisse

«Assurer l'indépendance de la patrie contre l'étranger», tel est, aux termes de l'article 2 de la constitution, le premier but de la Confédération. L'objet principal de la politique extérieure est, dès lors, d'assurer l'existence effective de la Suisse en tant qu'Etat indépendant et de veiller à ce que notre pays soit reconnu comme membre à part entière de la communauté internationale. La neutralité permanente et armée marque toujours de son empreinte la politique suisse de sécurité. Elle n'est pas une fin en soi, mais elle constitue le moyen le plus propre à réaliser le but de la politique de sécurité, à savoir l'indépendance du pays. En cas de conflit armé, la stricte application du droit de la neutralité restreint dans une large mesure les possibilités d'action de la Suisse en politique extérieure. De plus, la politique de neutralité, que l'Etat perpétuellement neutre a le devoir de mener de manière cohérente, lui interdit, en temps de paix déjà, de se lier unilatéralement avec les parties à un conflit potentiel. Il n'en reste pas moins que l'Etat neutre conserve, surtout en temps de paix, une gamme étendue de possibilités d'action dans le domaine de la politique étrangère, qu'il peut mettre en œuvre librement et sans compromettre pour autant la crédibilité de sa politique de neutralité.

413 Particularités de la neutralité suisse

La neutralité, au sens habituel du terme, désigne l'attitude de l'Etat qui, dans un conflit donné, ne prend parti pour aucun des adversaires. Le droit international distingue entre la neutralité occasionnelle et la neutralité permanente. Par neutralité occasionnelle ou neutralité simple, on entend la situation juridique de l'Etat qui ne participe pas à un conflit ayant éclaté entre d'autres Etats. La neutralité occasionnelle, qui présuppose un état de guerre, au sens du droit international, entre deux ou plusieurs Etats, se ramène, en d'autres termes, à la non-participation de l'Etat neutre aux hostilités. L'Etat occasionnellement neutre doit observer les règles du droit de la neutralité, codifié principalement dans la V^e Convention de La Haye, du 18 octobre 1907, concernant les droits et les devoirs des Puissances et des personnes neutres en cas de guerre sur terre. C'est ainsi que l'Etat neutre doit s'abstenir de tout acte d'hostilité contre un belligérant. Il lui est aussi interdit de fournir des troupes aux parties au conflit ou de mettre son territoire à leur disposition pour la conduite des hostilités. En outre, il est obligé de défendre l'inviolabilité de son territoire avec tous les moyens dont il dispose; à cet effet, il doit, au besoin, faire usage de ses forces militaires.

Tandis que l'Etat occasionnellement neutre est celui qui choisit de demeurer à l'écart d'un conflit armé particulier, l'Etat neutre en permanence – ou perpétuellement neutre – a décidé une fois pour toutes de rester neutre dans tous les conflits armés futurs. Cette permanence est caractéristique de la neutralité suisse. Nul n'ignore que cette dernière procède d'une tradition séculaire. La neutralité permanente de la Suisse, qui a trouvé sa consécration en droit international dans la Déclaration de Paris de 1815, fait partie, depuis lors, du droit international coutumier¹⁾. Le Conseil fédéral l'a confirmée, dans une déclaration solennelle, au début de chacune des deux guerres mondiales.

Tenu de rester neutre en toutes circonstances, l'Etat perpétuellement neutre doit tout faire pour être à même de respecter le droit de la neutralité si un conflit éclatait. Il doit s'abstenir en particulier d'assumer des engagements internationaux qui, lors d'un conflit, l'empêcheraient d'observer une stricte neutralité. Mais il a aussi le devoir de pratiquer une politique extérieure qui ne fasse naître aucun doute sur sa volonté de demeurer neutre; en d'autres termes, il est tenu de mener, en temps de paix déjà, une politique de neutralité fiable, dont la mise en œuvre est cependant laissée à sa discrétion.

414 Compatibilité des obligations imposées par la Charte des Nations Unies avec la neutralité permanente de la Suisse: aucune réserve quant à la neutralité

Aux termes de l'article 4, 1^{er} alinéa, de la Charte, l'adhésion à l'ONU est ouverte à tous les Etats pacifiques qui acceptent les obligations de la Charte et, au jugement de l'Organisation, sont capables de les remplir et disposés à le

¹⁾ Voir à ce sujet le premier rapport du Conseil fédéral sur l'ONU, du 16 juin 1969 (FF 1969 I 1481 ss).

faire. Comme nous l'avons exposé plus haut, l'Assemblée générale ne peut pas prendre de décisions obligatoires pour les Etats membres sans leur consentement. Il en va autrement pour le Conseil de sécurité: en vertu de l'article 27, cet organe peut prendre des décisions contraignantes sans que l'accord de tous les Etats qu'elles obligent – exception faite des membres permanents du Conseil de sécurité – soit nécessaire. Selon l'article 25, les membres de l'ONU conviennent d'accepter et d'appliquer les décisions du Conseil de sécurité conformément à la Charte.

La Charte ne contient pas de disposition spécialement applicable aux Etats perpétuellement neutres. Certes l'article 103 n'est pas sans rapport avec la question de la neutralité, dans la mesure où il prévoit que les obligations des membres des Nations Unies en vertu de la Charte l'emportent, en cas de contradiction, sur leurs obligations découlant de tout autre accord international. Toutefois, comme nous l'avons déjà mentionné, la neutralité permanente de la Suisse est devenue partie intégrante du droit international coutumier, qui n'est pas touché par cet article.

On ne trouve pas non plus dans la Charte de disposition relative à la formulation de réserves. Selon l'article 20, 3^e paragraphe, de la Convention de Vienne sur le droit des traités, du 23 mai 1969, une réserve exige l'acceptation de l'organe compétent de l'organisation lorsqu'un traité est un acte constitutif d'une organisation internationale et à moins qu'il n'en dispose autrement. Dans le cas de l'ONU, cela signifierait qu'une éventuelle réserve de neutralité devrait être approuvée aussi bien par le Conseil de sécurité que par l'Assemblée générale. D'autres Etats neutres en permanence, tels que la Suède et l'Autriche, ont déjà adhéré à l'ONU sans faire de réserve de neutralité. Il faut bien voir en outre que, si la Suisse cherchait à formuler une réserve au sujet de son statut de neutralité, celui-ci ne manquerait pas de faire l'objet de discussions et d'interprétations au sein de l'ONU, notre pays courant ainsi le risque de se voir imposer une neutralité différentielle (c'est-à-dire inapplicable en cas de sanctions économiques), analogue à celle qu'il avait acceptée jadis à la Société des Nations. Une telle situation doit être évitée à tout prix. La formulation d'une réserve au sens formel ne résoudrait donc pas les problèmes auxquels la Suisse pourrait se voir confrontée en raison de sa neutralité permanente. En revanche, le Conseil fédéral a l'intention de déclarer expressément, avant l'adhésion, que la Suisse entend maintenir sa neutralité¹⁾.

415 Le système des sanctions établi par la Charte

La question de la compatibilité d'une adhésion à l'ONU avec la neutralité permanente de la Suisse se pose surtout en relation avec le système de sanctions prévu par la Charte. A l'origine, les fondateurs de l'ONU considéraient la sécurité collective comme un moyen important de maintenir la paix dans le monde. Le régime de sanctions institué par le Chapitre VII de la Charte prévoit toute une série de mesures en cas de menace contre la paix, de

¹⁾ Voir à ce sujet chapitre 5.

rupture de la paix ou d'acte d'agression. Selon l'article 39 de la Charte, il incombe au Conseil de sécurité de constater, dans chaque cas concret, l'existence d'une menace contre la paix, d'une rupture de la paix ou d'un acte d'agression; sur la base de cette appréciation, il fait des recommandations ou décide des mesures à prendre conformément aux articles 41 et 42 pour maintenir ou rétablir la paix et la sécurité internationales.

Les *mesures militaires* que le Conseil de sécurité peut décider en vertu de l'article 42 – mais qu'il n'a encore jamais ordonnées jusqu'ici – n'entrent pas en ligne de compte pour un Etat neutre, ne serait-ce qu'en raison de leur incompatibilité avec le droit de la neutralité. Cependant, il ressort de l'article 43 qu'aucun Etat membre ne peut être contraint, de manière automatique, à prendre des sanctions militaires; le Conseil de sécurité doit au contraire conclure, dans tous les cas, avec l'Etat en question un accord particulier sujet à ratification. Pour les Etats neutres en permanence, cela signifie que le Conseil de sécurité peut d'emblée renoncer à conclure des accords de ce genre avec eux. L'article 48 attribue d'ailleurs expressément, au Conseil de sécurité le pouvoir de décider que les sanctions seront exécutées par tous les membres ou par certains d'entre eux seulement. Si toutefois le Conseil de sécurité invitait, contre toute attente, un Etat perpétuellement neutre à fournir une assistance militaire, cet Etat pourrait faire valoir que sa neutralité permanente l'empêche de conclure l'accord nécessaire à cet effet. D'ailleurs, les accords qui pourraient être conclus néanmoins devraient encore être soumis à la procédure d'approbation interne. Enfin, il convient de rappeler à ce propos que le Conseil de sécurité n'a jamais ordonné, jusqu'à maintenant, de sanctions militaires sur la base de l'article 42. Dans les cas où la paix était menacée, il a pris en revanche – agissant chaque fois avec le consentement des parties au conflit – des mesures appropriées en application du chapitre VI sur le règlement pacifique des différends. Il a aussi – toujours avec l'accord des parties intéressées – décidé d'engager des contingents de «Casques bleus».

Outre les sanctions militaires, la Charte prévoit à l'article 41 des *sanctions non militaires*. Celles-ci peuvent comprendre l'interruption totale ou partielle des relations économiques et des communications ferroviaires, maritimes, aériennes, postales, télégraphiques, radio-électriques et des autres moyens de communication ainsi que la rupture des relations diplomatiques. Alors que la neutralité constitue un empêchement absolu à la participation à des sanctions militaires, il est parfaitement possible pour un Etat neutre de s'associer à la mise en œuvre de sanctions économiques sans que cela soulève de problèmes particuliers du point de vue de la neutralité. Si le Conseil de sécurité prend de telles mesures – ce qui suppose qu'aucun de ses membres permanents n'y oppose son veto – elles lient automatiquement tous les Etats membres. C'est là pour la Suisse le point crucial de la question des sanctions: la participation à des sanctions militaires, qui lui est interdite par le droit de la neutralité, peut être évitée sur la base de la Charte elle-même. En revanche, si le Conseil de sécurité ordonne des sanctions non militaires, l'Etat neutre membre de l'ONU a, de ce fait, l'obligation de les appliquer. Toutefois, ces mesures ne touchent que rarement le droit de la neutralité. Au cas où, par exception, les sanctions mettraient cependant en jeu le droit de la neutralité, l'Etat neutre devrait

demander au Conseil de sécurité de le dispenser de participer à ces mesures, comme l'article 48, 1^{er} alinéa, lui en donne le pouvoir.

Les mesures non militaires – en particulier les plus importantes d'entre elles, les sanctions économiques – doivent être appréciées, dans la grande majorité des cas, du point de vue de la politique de neutralité, dont la mise en œuvre est laissée à la discrétion de l'Etat neutre. Comme celui-ci a le droit, en temps de guerre, de poursuivre avec le minimum d'entraves ses relations économiques avec les parties au conflit, il n'est soumis dans ce domaine qu'à *un nombre très limité d'obligations découlant du droit de la neutralité*. Par exemple, il ne doit pas accorder de soutien financier aux belligérants – sous forme de prêts et d'autres prestations financières destinées directement à la conduite de la guerre – ni leur livrer des armes et des munitions. En revanche, le droit de la neutralité ne l'oblige pas à interdire à des personnes privées d'exercer des activités de ce genre sur son territoire ni à les limiter. Si l'Etat neutre prend néanmoins des mesures à cet effet, il doit les appliquer uniformément à tous les belligérants. Pour autant que les sanctions économiques arrêtées par le Conseil de sécurité ne soient pas contraires à l'un de ces devoirs «absolus» de l'Etat neutre, la Suisse pourrait participer à leur mise en œuvre sans violer les obligations que lui impose le droit de la neutralité. Cependant, l'Etat perpétuellement neutre est tenu aussi de mener une politique de neutralité en vue d'éviter en temps de paix tout ce qui pourrait l'empêcher, en temps de guerre, de se conformer aux devoirs de la neutralité. Aussi, attentive à la crédibilité et à la rigueur de sa politique de neutralité, la Suisse s'est-elle toujours imposée une retenue particulière en matière de sanctions économiques.

Il y a lieu d'examiner brièvement les problèmes liés aux sanctions économiques sur la base des deux cas – les seuls jusqu'ici – où le Conseil de sécurité a ordonné l'application de sanctions non militaires au sens de l'article 41.

Seules la *Rhodésie*¹⁾ et l'*Afrique du Sud*²⁾ ont été l'objet, à ce jour, de *sanctions économiques* arrêtées par le Conseil de sécurité. Dans le cas de la Rhodésie, qui était alors une colonie, il était douteux qu'il s'agisse là d'un conflit international au sens du droit des gens et que le droit de la neutralité, qui règle le comportement de l'Etat neutre à l'égard d'Etats souverains belligérants, fût applicable. En ce qui concerne l'Afrique du Sud, la question de l'application du droit de la neutralité ne se posait pas, l'état de belligérance faisant défaut. C'est donc uniquement sous l'angle de la politique suisse de neutralité que ces deux situations furent traitées.

S'agissant de la *Rhodésie*, il importe de relever que les sanctions décrétées par le Conseil de sécurité contre la colonie britannique ne sont pas demeurées sans incidence sur la Suisse, bien que notre pays, n'étant pas membre de l'ONU, ne fût pas tenu juridiquement d'appliquer les décisions du Conseil de sécurité. Toutefois, il convient de rappeler que l'article 2, chiffre 6, de la Charte oblige l'Organisation à faire en sorte que les Etats qui ne sont pas membres des Nations Unies agissent conformément aux principes de la Charte dans la

¹⁾ Résolution 232 (1966) et résolutions ultérieures.

²⁾ Un embargo sur les armes a été décrété contre l'Afrique du Sud dans la résolution 418 (1977).

mesure nécessaire au maintien de la paix et de la sécurité internationales. Le Secrétaire général de l'ONU s'étant adressé à la Suisse, à plusieurs reprises, pour lui demander de participer à l'application des sanctions contre la Rhodésie, notre pays a jugé, vu le poids que l'unanimité de ses membres conférerait alors à l'organisation mondiale, qu'il ne pouvait pas ignorer simplement ces appels. En particulier, la Suisse n'a pas été insensible à l'argument relevant précisément de la politique de neutralité, selon lequel, en restant à l'écart de l'action de l'ONU, elle pourrait servir de plaque tournante pour des opérations triangulaires destinées à éluder les sanctions contre la Rhodésie et risquerait ainsi de favoriser l'une des parties au conflit¹⁾.

C'est pourquoi la Suisse décida d'introduire à l'égard de la Rhodésie, entre autres mesures prises dans le cadre de la politique de neutralité, la pratique du «courant normal» (stabilisation du volume des échanges au niveau moyen d'une période de référence – ordinairement triennale – antérieure à l'adoption des sanctions), à laquelle elle avait déjà eu recours lors de la seconde guerre mondiale. Elle a pris soin toutefois de relever qu'elle prenait ces mesures en vertu du pouvoir d'appréciation inhérent à sa politique de neutralité et que leur adoption ne pouvait pas être interprétée comme la reconnaissance, ayant valeur de précédent, d'une obligation juridique à la charge d'un Etat non membre de participer à des sanctions économiques. C'est donc de manière autonome que la Suisse prit les mesures en question. L'existence d'une obligation juridique fut ainsi niée.

Si la Suisse devient membre de l'ONU, la mise en œuvre du «courant normal» en cas de sanctions économiques ne lui permettrait sans doute pas de satisfaire pleinement au devoir d'y prendre part. En effet, le «courant normal» ne tend qu'à stabiliser les relations économiques afin de ne pas nuire à l'efficacité des sanctions; selon la nature des mesures arrêtées par l'ONU, il pourrait ne pas constituer un moyen suffisant de nous y associer.

Les sanctions contre la Rhodésie ont montré que, lorsque des mesures de ce genre sont ordonnées par une organisation universelle telle que les Nations Unies, la neutralité ne peut pas demeurer intangible, dès lors que l'Organisation insiste sur une application efficace et sans faille des sanctions. Le principe du traitement paritaire, qui est ancré dans le droit de la neutralité et dont s'inspire aussi toute politique de neutralité fiable, ne paraît guère applicable dans un conflit opposant deux parties inégales, à savoir d'un côté, l'entité ayant violé le droit et de l'autre, l'ensemble de la communauté internationale. C'est la raison pour laquelle, dans le cas de la Rhodésie, la Suisse n'a appliqué qu'à ce pays le «courant normal» et n'a pas envisagé de l'étendre à l'autre «partie», c'est-à-dire au reste du monde réuni dans l'ONU, quand bien même cela aurait correspondu à l'application donnée traditionnellement à la règle du traitement paritaire. Il apparaît dans une telle situation que les exigences relatives à l'existence même de l'Etat, dont l'Etat neutre peut se prévaloir

¹⁾ Restriction des importations et des transactions avec la Rhodésie du Sud: arrêté du Conseil fédéral du 17 décembre 1965 (RO 1965 1217); arrêté du Conseil fédéral du 10 février 1967 (RO 1967 209); arrêté du Conseil fédéral du 6 février 1974 (RO 1974 486); ordonnance du Conseil fédéral du 12 décembre 1977 sur les transactions avec la Rhodésie du Sud (RO 1977 2180).

comme n'importe quel autre Etat, l'emportent sur les devoirs découlant du droit de la neutralité et qu'elles dispensent l'Etat neutre de l'obligation de traiter de la même manière, sur le plan économique, un Etat isolé, qui est l'objet de sanctions, et le reste du monde – bien plus important pour sa survie – si ce traitement paritaire est de nature à mettre son existence en danger. En revanche, si les Etats membres cessent de former un front uni pour la mise en œuvre des sanctions, l'Etat neutre recouvre la possibilité d'appliquer un traitement paritaire.

Comparée à l'attitude de la Suisse, non membre de l'ONU, à l'égard des sanctions contre la Rhodésie, la position adoptée par les Etats neutres appartenant à l'Organisation fournit des indications utiles, compte tenu des différences marquant les conceptions de la neutralité défendues par ces Etats, pour apprécier le point de savoir si la situation aurait été essentiellement différente au cas où la Suisse aurait été membre de l'ONU.

C'est avant tout l'attitude de l'Autriche qu'il est intéressant de comparer avec celle de la Suisse. La doctrine autrichienne de la neutralité est plus proche de notre conception que celles de la Suède ou de la Finlande. Comme la Suisse, l'Autriche tire l'obligation de demeurer perpétuellement neutre d'une large reconnaissance internationale d'un statut de neutralité relevant du droit des gens. En considération de ce statut, l'Autriche a fait savoir à l'ONU qu'elle appliquerait contre la Rhodésie les sanctions ordonnées par le Conseil de sécurité dans la résolution 232, sans examiner la question de principe de savoir «si l'Autriche, en tant qu'Etat perpétuellement neutre des Nations Unies, est automatiquement liée par les décisions du Conseil de sécurité relatives aux mesures coercitives, question sur laquelle, de l'avis du gouvernement fédéral autrichien, on ne peut se prononcer que dans chaque cas particulier, en tenant compte de la situation de fait et des obligations découlant pour l'Autriche, d'une part, de sa qualité de membre des Nations Unies et, d'autre part, de sa neutralité perpétuelle notifiée précédemment à tous les Etats membres». L'Autriche a marqué par là sa volonté de poursuivre une politique de neutralité aussi ouverte que possible aux sanctions, tout en continuant de satisfaire pleinement aux obligations de sa neutralité.

Il ressort de la comparaison des attitudes de la Suisse et de l'Autriche dans le cas de la Rhodésie, que les deux pays ont tenu compte – dans une mesure certes différente – des sanctions du Conseil de sécurité dans leur politique de neutralité, l'un en exécution d'une obligation juridique en tant que membre de l'ONU, l'autre de manière autonome en dehors de l'Organisation. Tous deux se sont réservé d'observer pleinement le droit de la neutralité. En résumé: qu'elle soit membre ou non de l'ONU, la Suisse peut, sauf rares exceptions, se conformer aux obligations de la neutralité, lorsque le Conseil de sécurité ordonne des sanctions économiques; mais elle ne peut pas, qu'elle appartienne ou non à l'ONU, ne pas tenir compte des sanctions.

Quant aux sanctions contre l'*Afrique du Sud*, elles n'ont occasionné aucune difficulté à la Suisse du point de vue de la politique de neutralité. En effet, lorsque le Conseil de sécurité décréta, dans sa résolution 418 (1977), un embargo sur les armes contre l'Afrique du Sud en raison de la présence continue de ce pays en Namibie (ancien territoire sous mandat de la Société

des Nations), la Suisse appliquait déjà cette mesure de manière autonome conformément à sa pratique de ne pas livrer d'armes dans des régions en proie à des tensions politiques. La résolution ordonnait aussi la cessation de toute coopération en ce qui concerne la fabrication d'armes nucléaires; or, la Suisse n'entretenait aucune collaboration avec l'Afrique du Sud dans ce domaine, car elle est partie au Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires, qui lui interdit d'aider les Etats à se doter d'armes de ce type. Enfin, l'obligation de renoncer à octroyer des licences pour la fabrication d'armes n'avait pas de conséquences pratiques pour la Suisse étant donné la retenue qu'elle s'imposait déjà dans ce domaine.

416 Conflits éventuels entre l'obligation d'appliquer des sanctions conformément à la Charte et la neutralité permanente

Sur la base des considérations qui précèdent et à la lumière de la pratique suivie jusqu'ici par le Conseil de sécurité, il est possible de tirer les conclusions suivantes:

- a. Dans la plupart des conflits internationaux, le Conseil de sécurité ne sera pas en mesure d'ordonner des sanctions obligatoires, car les grandes puissances y opposeront certainement leur veto, dans la mesure où elles seront elles-mêmes impliquées dans ces conflits.
- b. Les sanctions ordonnées jusqu'ici par l'ONU, à savoir les mesures économiques contre la Rhodésie et l'embargo sur les armes contre l'Afrique du Sud, n'ont pas contraint les Etats neutres en permanence qui sont membres de l'ONU à enfreindre le droit de la neutralité.
- c. Qu'ils soient ou non membres de l'ONU, les Etats perpétuellement neutres devront en tout cas tenir compte des sanctions économiques décrétées par l'Organisation, lorsque celles-ci sont généralement appliquées; les premiers, en vertu des obligations liées à leur qualité de membre; les seconds, sous la pression de contraintes de fait non moins impératives. On rappellera à ce propos qu'aux termes de l'article 2, chiffre 6, de la Charte, l'ONU doit faire en sorte que les Etats qui ne sont pas membres des Nations Unies agissent conformément aux principes de la Charte dans la mesure nécessaire au maintien de la paix et de la sécurité internationales.
- d. Le Conseil de sécurité n'a jamais jusqu'ici décrété de sanctions militaires. Si des sanctions obligatoires devaient être adoptées à l'avenir, il conviendrait de distinguer entre deux hypothèses:
 - Tous les membres de l'organisation universelle conviennent d'appliquer les sanctions contre l'Etat en rupture de la Charte. Dans ce cas, nonobstant sa neutralité permanente, la Suisse ne pourrait pas, même si elle n'était pas membre de l'ONU, se soustraire à la mise en œuvre des sanctions.
 - L'Organisation est divisée et les sanctions adoptées demeurent largement inappliquées; en dépit de la décision formelle du Conseil de sécurité, les sanctions ne recevraient donc pas l'application que la

Charte commande; dans ce cas, la Suisse, membre de l'ONU, pourrait soutenir qu'elle ne saurait appliquer des sanctions qui ne sont exécutées que par une partie des membres.

C'est pourquoi, qu'elle soit ou non membre de l'ONU, la Suisse devra examiner soigneusement, dans chaque cas, de quelle manière elle peut contribuer à l'exécution des sanctions. Il est parfaitement concevable qu'elle recoure pour cela à des mesures autonomes, tenant compte de sa situation particulière découlant de son statut de neutralité permanente. Au cas où il ne serait pas possible d'appliquer les sanctions de manière conforme à la neutralité, la Suisse pourrait toujours invoquer l'article 48, 1^{er} alinéa, de la Charte pour demander au Conseil de sécurité de la dispenser d'exécuter celles des mesures ordonnées qui seraient incompatibles avec la neutralité. Si le Conseil de sécurité devait ne pas prendre la neutralité en considération et que l'on fit grief à la Suisse de violer la Charte en refusant de s'associer à des sanctions contraires à la neutralité, notre pays pourrait se prévaloir du fait que celle-ci est partie intégrante du droit international coutumier et que l'article 103 n'est dès lors pas applicable.

Même s'il n'est pas possible d'écartier totalement, dans des circonstances exceptionnelles, certains risques touchant la politique de neutralité, il convient de ne pas surestimer leur importance. Il n'y a pas de politique de neutralité, comme il n'y a pas de politique étrangère, sans risques. La question qui se pose touche uniquement le point de savoir si ceux-ci se tiennent dans des limites acceptables et contrôlables. Il ne faut pas oublier à ce propos que, dans plusieurs autres domaines, la Suisse a accepté, parce que tel était son intérêt, des engagements de droit international qui ne restreignent pas moins sa liberté d'action que ne le ferait l'adhésion à l'ONU.

42 La Suisse en tant que membre de l'ONU

Après avoir constaté que l'adhésion à l'ONU est compatible avec la neutralité suisse, il importe d'exposer maintenant les raisons pour lesquelles elle est nécessaire et les grandes lignes de la politique que nous entendons suivre au sein de l'Organisation.

421 Nécessité pour la Suisse d'adhérer à l'ONU

Une communauté internationale groupant plus de 150 Etats est en quelque sorte obligée de s'organiser sur une base multilatérale. Aucun gouvernement au monde n'est en mesure aujourd'hui de régler en toute occasion bilatéralement les multiples problèmes qui découlent, dans tous les domaines, de l'interdépendance des Etats. L'ONU est la tentative la plus ambitieuse qui ait jamais été entreprise en vue d'organiser la communauté des Etats et de substituer au règne de la force dans les relations internationales un ordre fondé sur la paix, la justice et le progrès. Cet ordre, cependant, procède des Etats souverains et reste donc marqué par les rapports de force qui existent entre eux.

Même s'il n'est pas toujours possible d'atteindre les buts très ambitieux de

l'ONU, l'institution demeure irremplaçable dans un monde menacé un peu partout par les foyers de crise et où la paix est devenue indivisible. Ce caractère nécessaire de l'ONU est profondément ancré dans la conscience des gouvernements; ceux-ci se sont accoutumés à lui soumettre leurs conflits et autres problèmes importants, afin d'y rechercher en commun des solutions.

Les succès de l'ONU contribuent aussi à notre propre sécurité. Appartenant à la communauté des Etats, nous devons assumer notre part des responsabilités communes et contribuer à réaliser, dans toute la mesure du possible, les buts de l'Organisation. L'ONU est un instrument propre à contenir, voir à surmonter les crises. C'est, en outre, un forum où les Etats membres peuvent défendre leur position et exprimer directement leur point de vue.

Le fait pour un Etat d'être membre de l'ONU comporte – il convient de le souligner ici – un élément important pour sa politique de sécurité. En cas de guerre ou d'occupation, lorsqu'un gouvernement fantoche cherche une reconnaissance internationale, il peut être vital pour la survie de l'Etat lui-même que le gouvernement légitime continue à être reconnu par la communauté des Etats. Or, de nos jours, celle-ci se confond pratiquement avec l'ONU. Si de telles considérations paraissent, dans le cas de la Suisse, quelque peu théoriques, notre politique de sécurité doit cependant, à long terme, se garder d'en méconnaître l'importance.

C'est à l'ONU que le climat des relations internationales se fait sentir le plus nettement et c'est là aussi que se dessinent les possibilités d'entente. Dans le jeu complexe de la négociation, dans ce réseau d'intérêts réciproques ou opposés, les Etats membres adoptent des positions de principe qui déterminent à leur tour leur image au sein de la communauté internationale. Chaque Etat trouve ainsi sa place dans l'édifice de la politique mondiale. Il est – ainsi que les principes de sa politique – connu des autres Etats. On sait alors ce qu'on peut attendre de lui, quelles sont les tâches spécifiques qu'il pourrait assumer, mais aussi quelles sont les limites de sa politique. Il est précisément très important pour l'Etat neutre d'ancrer le concept de sa neutralité dans la conscience des autres Etats. Il doit éviter notamment que l'on y voie la seule expression d'un intérêt égoïste qui le dispense de toute responsabilité dans le monde actuel. Il doit faire comprendre au contraire que sa neutralité est un instrument qui lui permet précisément de se mettre au service de la paix.

Comme tout Etat, la Suisse a besoin de cette reconnaissance de son rôle au sein de la communauté internationale. Etroitement liée à l'étranger, elle doit toujours marquer sa place dans le monde. A l'ONU, elle pourra saisir l'occasion d'exposer les principes de sa politique étrangère traditionnelle et de témoigner, dans le cadre de sa politique de neutralité et de solidarité, sa volonté de participer à la coopération internationale.

L'ancien secrétaire général de l'ONU, le Suédois Dag Hammarskjöld, a dit un jour que les grandes puissances n'avaient pas besoin de l'ONU; elles ont en effet d'autres moyens de faire connaître leur position. En revanche, l'ONU est importante pour les Etats petits et moyens, car elle leur permet de défendre leurs vues face à l'ensemble de la communauté internationale. Il est dans leur intérêt de se saisir de cette chance qui n'existe pas dans la diplomatie bilatérale.

La Charte des Nations Unies fixe des buts et des principes conformes à ceux de notre politique étrangère. L'une et l'autre ont pour objectif le maintien de la paix et de la sécurité internationales et voient dans le règlement pacifique des différends, le respect des droits de l'homme, la coopération internationale ainsi que dans le progrès économique, social et technique les moyens les plus sûrs d'y parvenir. La Suisse a donc tout intérêt à suivre les objectifs et les principes de sa propre politique au sein de l'ONU aussi et à participer dans ce sens, en tant que membre à part entière, aux travaux et aux débats de l'Organisation.

Cela n'est évidemment possible que si nous adhérons à l'ONU elle-même; aucune autre forme de coopération, si poussée soit-elle, avec le reste du système des Nations Unies ne nous offre de véritable solution de rechange. L'adhésion est le terme d'une marche qui nous a menés au seuil des Nations Unies et permettra à notre pays de normaliser ses relations avec elles. Elle nous ouvrira un large champ d'action dans le domaine de la coopération internationale; nous pourrions prendre part à toutes les activités qui intéressent la Suisse et aurons accès à tous les organes électifs qui nous sont actuellement fermés et dont la composition est, en règle générale, arrêtée par les votes de l'Assemblée générale et du Conseil économique et social.

En devenant membre de l'ONU, la Suisse pourra en particulier participer sans solution de continuité au processus de négociation permanente qui se déroule au sein de l'Organisation et auquel elle ne prend part pour le moment que partiellement et sporadiquement. Depuis longtemps, en effet, nous ne pouvons plus choisir les domaines de coopération dans lesquels nous voudrions nous engager. Plus le système des Nations Unies – avec l'ONU en son centre – va vers l'unité, plus ses diverses activités s'intègrent et moins il devient concevable – si nous voulons travailler sérieusement – de nous limiter à un seul front et de n'être actifs que dans un nombre limité d'organes. Il est nécessaire, au contraire, de participer sur toute la ligne en traitant les problèmes du début à la fin et en ayant toujours la possibilité d'exprimer nos vues et de tenter de faire prévaloir les conceptions qui nous paraissent aller tant dans notre propre intérêt que dans celui de la communauté internationale.

Aujourd'hui, nous prenons part à de longues négociations dans les institutions spécialisées et dans les organes subsidiaires des Nations Unies, puis nous nous trouvons subitement exclus de leur phase finale lors des sessions ordinaires et extraordinaires de l'Assemblée générale. Il en est ainsi, actuellement, dans le dialogue Nord-Sud. Alors que nous sommes actifs à la CNUCED, à l'ONUDI et dans les autres enceintes qui s'occupent de ce problème, nous nous trouvons soudain quasiment privés de possibilités d'action dans les sessions extraordinaires de l'Assemblée générale. Il en va de même lorsque, après des années de travail dans une institution spécialisée, un problème est finalement inscrit à l'ordre du jour de l'Assemblée générale. Nous n'avons alors plus aucun moyen d'influence. C'est ainsi, par exemple, que nous avons défendu avec force la liberté des mass media à l'UNESCO, mais que nous sommes maintenant exclus des discussions relatives à un nouvel ordre de l'information, qui se poursuivent à l'Assemblée générale. Le problème des travailleurs migrants, qui est normalement de la compétence de l'Organisation internationale du travail, est pour la Suisse d'une très grande importance; or, nous ne participons pas à

l'élaboration de la convention sur les travailleurs migrants, décidée par l'Assemblée générale en 1979. Inversement, il peut arriver que nous prenions une part entière à la phase finale d'une négociation, sans être admis aux travaux préparatoires. Le cas se présente, par exemple, dans les travaux de codification du droit international, quand un sujet fait l'objet d'une convention adoptée par une conférence diplomatique ouverte à tous les Etats alors que les projets de texte ont été préparés exclusivement au sein de la Commission du droit international et dans la Sixième Commission de l'Assemblée générale, qui est compétente pour les questions juridiques. Même situation pour la Suisse dans les conférences mondiales que les Nations Unies consacrent à un thème particulier. Jusqu'à présent, chaque Etat, qu'il soit membre ou non des Nations Unies, a été invité à participer à ces conférences¹⁾. Toutefois, la préparation de ces conférences est souvent confiée à des organes auxquels seuls les membres de l'Organisation ont accès. C'est ainsi que la Commission de la condition de la femme et trois conférences préparatoires ont préparé la Conférence des Nations Unies de 1980 sur la condition de la femme. Elles ont fixé l'ordre du jour et élaboré un programme d'action. Au moment de la conférence, il nous eût été impossible de faire modifier l'ordre du jour ou des principes fondamentaux du programme d'action; la délégation suisse concentra donc son action sur quelques problèmes spécifiques. Elle a fait corriger ou compléter les textes, mais n'a pas pu participer à l'élaboration des conceptions fondamentales. La délégation suisse à la Conférence d'examen du Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires, en 1980, s'est trouvée dans une situation analogue. Elle ne disposait pas du même degré d'information que les Etats parties au Traité qui sont membres de l'ONU et qui avaient eu dès lors la possibilité de participer aux travaux préparatoires. Ainsi, son travail s'en trouva plus difficile, du moins dans la phase initiale de la Conférence.

Mais ce ne sont pas là les seules carences de notre participation à la coopération internationale; il y a aussi des cas où notre pays n'a pratiquement aucune chance d'exprimer ses vues ou alors ne peut le faire qu'à titre exceptionnel. En guise d'exemple, nous citerons le problème du désarmement. Lorsque l'Assemblée générale tint une session extraordinaire à ce sujet, en 1978, la Suisse lui fit connaître sa position par l'intermédiaire de la Suède, de l'Autriche, de la Finlande et de la Yougoslavie, qui acceptèrent de transmettre un document en son nom.

Dans le domaine des droits de l'homme, nos possibilités d'action sont aussi minimes. Qu'il s'agisse de la négociation de conventions ou de débats d'une importance fondamentale touchant au développement même d'une nouvelle conception de ces droits, nous ne pouvons faire entendre notre voix à l'Assem-

¹⁾ La Deuxième Conférence des Nations Unies sur les utilisations pacifiques de l'espace extra-atmosphérique, qui aura lieu en 1982, devait à vrai dire, en vertu de la résolution pertinente de l'Assemblée générale, n'être ouverte qu'aux Etats membres. Ce n'est qu'à la suite de négociations ultérieures que les Etats non membres furent aussi invités. De même, notre pays n'a pu participer qu'après de longues négociations à la Conférence des Nations Unies sur l'interdiction et la limitation de l'emploi de certaines armes classiques qui peuvent être considérées comme produisant des effets traumatiques excessifs ou comme frappant sans discrimination. D'une conférence à l'autre, il devient toujours plus difficile d'obtenir une dérogation pour la Suisse.

blée générale ni à la Commission des droits de l'homme. Seul un droit d'intervention limité nous a été concédé dans le cadre de l'élaboration de la convention des Nations Unies contre la torture, mais il a fallu que nous en fassions expressément la demande. Au surplus, les auteurs du projet avaient intérêt à s'associer un allié de plus.

Nous avons fait des expériences analogues dans d'autres domaines de la codification du droit international, notamment celui de l'espace. N'étant pas membre de l'ONU, nous ne sommes même pas admis comme observateur aux délibérations du Comité des utilisations pacifiques de l'espace extra-atmosphérique. Pourtant, il négocie des conventions qui nous concernent directement, à l'heure actuelle, comme celle qui se rapporte aux principes régissant les émissions directes de radio et de télévision par satellite.

L'état de nos réflexions et de nos observations nous amène donc à conclure que, puisque le système des Nations Unies constitue une unité avec l'ONU à sa tête, il nous faut régler globalement nos rapports avec lui. Il ne suffit plus de mener une politique de coopération ponctuelle avec les Nations Unies dans les institutions spécialisées, les organes subsidiaires et les conférences mondiales. Si nous considérons que nous sommes le seul Etat au monde qui reste volontairement à l'écart de l'Organisation et que, par ailleurs, toutes les questions internationales de quelque portée y sont débattues et toujours plus fréquemment négociées, il s'ensuit logiquement que l'adhésion est nécessaire. C'est un acte de solidarité et de participation à la coopération internationale qui est à la fois attendu de la Suisse et indispensable à la défense de ses intérêts. Il s'agit du dernier pas; mais il est décisif, car il nous permettra de régler définitivement nos rapports avec l'organisation mondiale.

Une politique équilibrée nous évitera d'être entraînés dans le tourbillon des débats ou des conflits politiques. C'est en exposant nos conceptions politiques et juridiques, en avançant des propositions et des solutions modérées et réalistes que nous pouvons avoir l'espoir d'exercer notre influence sur le cours d'événements dont nous devons en tout état de cause subir les conséquences.

Nous ne pouvons défendre nos intérêts avec efficacité que lorsque nous sommes présents. Pour résoudre les problèmes qui nous touchent nous aussi, il faut participer à la négociation des solutions. Nous avons besoin des nombreux contacts et des multiples informations que l'ONU et les Etats qui y sont réunis n'offrent en définitive qu'à ceux qui sont disposés à coopérer avec eux et qui acceptent leur part de responsabilité dans le destin de l'humanité.

Nous décrivons dans le chapitre suivant le sens de la politique que nous entendons suivre à l'ONU.

422 Principes d'une politique suisse à l'ONU

Notre politique à l'ONU reposera sur les principes traditionnels de notre politique étrangère: neutralité et solidarité. Nous participerons à toutes les activités de l'Organisation et y apporterons, politiquement ou autrement, la contribution qui doit être celle d'un pays comme la Suisse. Nous veillerons

donc à ce que notre apport soit constructif, mais serve tout à la fois les intérêts suisses que nous entendons défendre avec fermeté.

C'est donc dans le sens le plus large du terme qu'il faut définir la protection de nos intérêts. Il s'agit non seulement d'intervenir dans des cas bien précis et de faire en sorte qu'il soit tenu compte de notre position, mais encore de nous associer à l'effort collectif et constructif que les Etats de l'ONU entreprennent dans les domaines les plus divers. La recherche de compromis généralement acceptables se fonde à l'ONU sur des méthodes de travail que notre politique intérieure nous a déjà rendues familières. Notre effort principal aura pour objectif l'intérêt général de la communauté internationale; ne sommes-nous pas aussi – comme tous les Etats – responsables de son sort? Mais en définitive, l'effet sur notre sécurité et sur nos propres intérêts sera, lui aussi, bénéfique. L'harmonie des relations internationales, l'amélioration générale du niveau de vie dans le monde ne peuvent manquer d'avoir des répercussions positives pour la Suisse¹⁾.

La conduite de notre politique de neutralité laisse à la Suisse – nous l'avons vu²⁾ – une marge de manœuvre importante pour la conduite de notre politique étrangère, que nous concevons principalement comme une politique de solidarité. Celle-ci est la reconnaissance d'une réalité; il ne suffit pas de défendre notre sécurité et notre indépendance par des moyens militaires seulement; nous devons, en outre, les protéger en nous comportant en membre actif d'une communauté internationale dont nous sommes solidaires. Dans l'intérêt de la paix, il faut donc à la fois renforcer notre capacité de défense et développer et améliorer nos relations internationales.

L'ONU nous offre à cet égard un cadre propice: nous pourrions chercher à y faciliter le règlement pacifique des conflits et des différends et apporter notre contribution à l'amélioration de la stabilité politique générale, à la solution des problèmes internationaux d'ordre économique, social ou humanitaire ainsi qu'au respect et au développement du droit des gens; nous favoriserons ainsi dans la mesure de nos moyens le règne de la paix dans le monde.

Le style de notre politique ne différera pas de celui qui a été jusqu'ici le sien au sein du système des Nations Unies. Dans des domaines très concrets, nous bénéficierons de l'expérience que nous avons acquise depuis des années en participant activement aux travaux des conférences, des organes subsidiaires et des institutions spécialisées des Nations Unies. Il n'y a guère lieu de modifier à l'ONU nos positions fondamentales, qui sont bien connues des autres Etats. C'est plutôt dans le domaine politique que nous pourrions avoir à faire face à des situations nouvelles, encore qu'il faille rappeler que nous sommes constamment confrontés à des problèmes politiques dans les organes dont nous sommes déjà membre. Il faut admettre toutefois que ce phénomène aura pour nous plus d'ampleur et de portée à l'ONU. Nous serons aussi plus fréquemment amenés à définir notre position par rapport aux initiatives politiques qui

¹⁾ Rapport du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale du 23 juin 1973 sur la politique de sécurité de la Suisse (FF 1973 II 103) et rapport intermédiaire du 3 décembre 1979 concernant la politique de sécurité (FF 1980 I 355).

²⁾ Voir chiffre 413.

sont présentées en priorité à l'Organisation. Il est essentiel qu'à l'ONU aussi, la Suisse continue de mener une politique réaliste, prévisible et digne de foi, à la mesure de ses véritables moyens. Nous devons tout à la fois être conscients de la portée majeure des décisions politiques qui sont prises à l'ONU et de la nécessité de nous appuyer, en conséquence, sur des principes fermes, applicables à l'ensemble de notre position.

En se prononçant sur des conflits politiques, la Suisse devra, en tant que petit Etat neutre, peser soigneusement ses mots et ses actes; elle aura cependant aussi, à l'ONU, une occasion de préparer, d'entente avec les Etats qui ont des vues analogues aux siennes, des prises de position objectives et équilibrées, utiles aux solutions pacifiques. Cependant, partout et toujours, il faudra respecter le principe du maintien de notre neutralité permanente. Il serait inconcevable – vu notre politique de neutralité – de nous aligner, pour des raisons subjectives, d'un côté ou d'un autre.

Lorsque la Suisse a été appelée, ces dernières années, à prendre position sur des problèmes hautement politiques, dans le cadre de réunions ou de conférences internationales, elle s'est par principe fondée sur des critères objectifs. Nous nous sommes ainsi toujours prononcés pour le respect absolu du droit international et des droits de l'homme ainsi que des principes humanitaires et des valeurs fondamentales de notre société. Nous nous sommes opposés, en revanche, aux injustices de toutes sortes. C'est dans ce sens aussi que s'orientera notre politique à l'ONU, étant entendu qu'elle doit par définition rester impartiale, ce qui n'exclut du reste pas la critique. Dans toutes les questions fondamentales, il est essentiel que la politique de la Suisse se caractérise par sa mesure, sa cohérence et sa permanence. S'il en est ainsi, la Suisse gagnera le respect des autres Etats et il n'en résultera – même en cas de divergence de vues – aucun inconvénient d'ordre bilatéral.

En définitive, dans tous les domaines d'activités de l'ONU, il conviendra de nous exprimer lorsque nos intérêts directs ou indirects seront en jeu. Il faudra aussi, par conséquent, chercher à nous faire élire dans les organes principaux ou subsidiaires qui s'occupent de problèmes dont le règlement intéresse la Suisse. Souvent d'ailleurs, nos intérêts risquent de concorder largement avec ceux d'autres Etats, notamment les pays occidentaux. Il en va surtout ainsi – l'expérience nous l'a montré – dans la défense des valeurs communes de la civilisation occidentale, auxquelles nous entendons rester fidèles.

Mais cette collaboration pour la réalisation d'objectifs communs avec les pays qui partagent nos vues ne saurait nous faire oublier les problèmes d'autres pays, particulièrement ceux du tiers monde. Ils méritent notre compréhension. Collaborer à des programmes d'avenir constructifs pour combattre efficacement la misère économique et sociale, ses causes et ses séquelles, voilà pour nous aussi le véritable moyen d'utiliser les possibilités que nous offre l'ONU.

Si nous suivons ces lignes directrices, nous ne rencontrerons pas de difficultés particulières à l'ONU. Bien au contraire, nous pourrons, en nous fondant sur les principes traditionnels de notre politique étrangère, contribuer par un apport constructif au développement de la coopération internationale.

423 Possibilités d'action de la Suisse à l'ONU

Le terme *opérations de maintien de la paix* recouvre dans son sens large – outre les opérations des Casques bleus – l'envoi d'observateurs, de représentants spéciaux ainsi que les activités de commissions de surveillance ou d'enquête. Depuis la guerre de Corée, on s'accorde généralement à penser que c'est un domaine où les petits Etats et les neutres avant tout jouent un rôle très utile.

Etant membre de l'ONU, nous pourrions étendre notre participation à un type d'actions que nous avons d'ailleurs, à un titre ou à un autre, toujours soutenues par le passé; nos choix continueront à être guidés par les mêmes critères. En particulier, il n'est pas question pour le moment de mettre des contingents de Casques bleus à disposition de l'ONU. Il convient de rappeler qu'il faudrait en tout état de cause modifier au préalable la législation fédérale et qu'en outre la participation aux forces de paix des Nations Unies est entièrement volontaire; aucun Etat membre ne peut y être contraint.

Lorsqu'en 1953 les Etats-Unis d'Amérique demandèrent à la Suisse de participer aux deux commissions neutres chargées de surveiller, respectivement, l'application de l'accord d'armistice de la guerre de Corée et les échanges de prisonniers, le Conseil fédéral se considéra comme moralement tenu d'accepter ces mandats, car, comme il le déclara alors, «la neutralité de la Suisse ne saurait être purement passive; elle doit au contraire être mise au service de la paix». Aujourd'hui encore notre pays est représenté à la Commission neutre de surveillance par une délégation militaire. La participation de la Confédération aux opérations de maintien de la paix a été seulement financière. Pendant la crise de Suez, elle a pris en charge les frais du transport par la Swissair d'unités de la FUNU I de Naples en Egypte. Dans le cadre de l'opération de l'ONU au Congo (ONUC), elle finança l'envoi de cargaisons de vivres et de médicaments par la Swissair ainsi que les frais de missions de médecins et d'experts suisses. Depuis 1964, la Suisse participe aussi au financement de la Force des Nations Unies pour le maintien de la paix à Chypre (UNFICYP) par une contribution volontaire dont le montant est fixé chaque année. Enfin nous mettons à la disposition de l'Organisme des Nations Unies chargé de la surveillance de la trêve au Proche-Orient (ONUST) un avion à usages multiples de la Confédération et son équipage. Son exploitation technique est confiée à la Balair. L'appareil est aussi utilisé par les Casques bleus stationnés dans la région¹⁾.

La Suisse prendrait à l'ONU une part active à *la codification et au développement du droit international* qui, après un modeste début au XIX^e siècle et quelques efforts remarquables au temps de la Société des Nations, ont pris maintenant à l'ONU un essor sans précédent, car celle-ci a entrepris de formuler et de développer systématiquement dans des traités les principes du droit international. Dans sa forme actuelle, le droit international est fortement marqué par la pensée occidentale. Aussi beaucoup de nouveaux Etats estiment-ils qu'il ne tient pas compte de leurs aspirations et qu'en particulier il ne leur offre pas un cadre suffisant à la défense satisfaisante de leurs intérêts. La

¹⁾ Jusqu'en 1973, il y avait deux avions, l'un pour les transports de personnes, l'autre pour les transports de matériel.

négociation ne se borne donc pas à la seule codification du droit en vigueur; elle porte sur des divergences de conception fondamentales et aboutit souvent à des compromis qui sont la source de normes nouvelles.

Il est essentiel que nous participions pleinement à cette codification, ne serait-ce que parce que la Suisse a éminemment intérêt à sauvegarder les principes du droit existant et à empêcher qu'il s'y introduise maintenant des concepts plus politiques que juridiques, qui ne cadrent pas avec notre propre conception du droit. Certes, le compromis est inhérent à la nature de toute négociation, mais même si les résultats ne nous satisfont pas à tous égards, du moins aurons-nous eu du début à la fin de la négociation la possibilité de tenter de les influencer dans toute la mesure du possible.

L'Assemblée générale choisit les divers thèmes de codification, puis les transmet d'ordinaire, pour un examen d'ordre scientifique et en vue de l'élaboration d'un projet de convention, à la Commission du droit international des Nations Unies. La Commission est composée de 34 experts venus du monde entier et n'a jamais compté aucun Suisse parmi ses membres. Elle établit un rapport à l'intention de l'Assemblée générale et soumet ses projets aux Etats – en général, depuis quelques années, aux Etats membres de l'ONU seulement – ainsi qu'aux organisations internationales intéressées. Sur la base des résultats de ces consultations, la Commission établit un projet définitif, qui est présenté à l'Assemblée générale et examiné par la Sixième Commission, chargée des affaires juridiques.

Les points particulièrement sujets à controverses sont souvent discutés dans des groupes de travail ou des réunions officieuses. Le texte final du traité d'une convention est parfois adopté directement par l'Assemblée générale, mais il arrive aussi que celle-ci convoque une conférence diplomatique ouverte à tous les Etats, qu'ils soient membres de l'Organisation ou non.

De nos jours, la codification de principes généraux a tendance à passer à l'arrière-plan et l'ONU donne la préférence à l'élaboration de normes conventionnelles réglant des problèmes très concrets de notre époque: on peut citer, par exemple, le droit de la mer, le droit de l'espace, les conventions ou projets de conventions sur la Lune, la prise d'otages, les travailleurs migrants ou les mercenaires. Certains sujets – ainsi le droit de la mer – sont traités dans des conférences ad hoc, d'autres sont confiés directement aux commissions compétentes de l'Assemblée générale.

Il arrive toujours plus souvent que la codification proprement dite soit précédée d'une phase de réflexion et de maturation politiques; l'Assemblée générale adopte sous forme de résolutions des déclarations de principes qui formeront plus tard la base des futures conventions. Il suffira de rappeler ici la Déclaration de 1963 sur les principes juridiques régissant les activités des Etats en matière d'exploration et d'utilisation de l'espace extra-atmosphérique¹⁾ et celle de 1970 sur les principes régissant le fond des mers et des océans, ainsi que leur sous-sol, au-delà des limites de la juridiction nationale²⁾.

Comme membre de l'ONU, nous pourrions combler les lacunes de notre

¹⁾ Résolution 1962 (XVIII).

²⁾ Résolution 2749 (XXV).

participation actuelle à la codification et au développement du droit international. Il nous serait possible de nous prononcer à l'Assemblée générale déjà, dans la phase précédant la codification, sur les principes en jeu, le choix des sujets et enfin sur les mandats de la Commission du droit international. Bien plus, nous pourrions proposer nous-mêmes, le cas échéant, des thèmes de codification. En outre, en vue de défendre nos propres conceptions juridiques, il serait souhaitable qu'un juriste suisse soit élu un jour à la Commission du droit international, car les travaux de cet organe revêtent une importance décisive dans le processus de codification.

Mais il serait essentiel aussi qu'en tant qu'Etat nous soyons consultés par la Commission et puissions participer, avec tous les droits d'un Etat membre de l'ONU, à l'élaboration des conventions. Nous pourrions présenter et défendre des propositions – officiellement, mais aussi de façon informelle – du début à la fin de la négociation.

Au cours de ces dernières années, nous avons été de plus en plus écartés du processus de codification du droit international au sein de l'ONU. Et pourtant, il serait du plus grand intérêt pour un petit Etat neutre comme la Suisse de pouvoir y prendre part. Nous y apporterions un bagage juridique, des connaissances, une tradition et une expérience solides.

Membre de l'ONU, la Suisse pourrait se faire élire à la Commission pour le droit commercial international (CNUDCI). Celle-ci traite notamment les règles contractuelles régissant le commerce international de marchandises, l'arbitrage international en matière commerciale, le droit maritime commercial et le droit de change international, domaines de la plus grande importance pour un pays qui, comme la Suisse, vit de son commerce extérieur.

Nous défendons avec fermeté, dans notre politique étrangère, le principe du respect des *droits de l'homme* et participons aux efforts entrepris dans ce domaine par diverses institutions spécialisées, notamment l'UNESCO et l'OIT. L'ONU nous offrirait un cadre d'action supplémentaire. Elle a établi, en effet, des normes fondamentales en la matière et a créé aussi les organes chargés de leur mise en œuvre, notamment la Troisième Commission de l'Assemblée générale et la Commission des droits de l'homme.

En adhérant à l'ONU, nous nous engagerions, en tant qu'Etat membre, comme le veut la Charte, à encourager et à développer le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Nous avons d'ailleurs approuvé la Proclamation adoptée par la Conférence internationale des droits de l'homme qui s'est réunie à Téhéran, en 1968, sous les auspices des Nations Unies; ce texte affirme que la Déclaration universelle des droits de l'homme, de 1948, «exprime la conception commune qu'ont les peuples du monde entier des droits inaliénables et inviolables inhérents à tous les membres de la famille humaine et constitue une obligation pour les membres de la communauté internationale». En tant que membre de l'ONU, nous devrions cependant intensifier nos efforts dans le domaine normatif et envisager aussi d'adhérer aux Pactes internationaux relatifs aux droits civils et politiques ainsi qu'aux droits économiques, sociaux et culturels¹⁾.

¹⁾ Pour plus de détails sur ces deux Pactes, voir l'annexe 3, chapitre 4.

On observe à l'ONU une certaine évolution de la conception même des droits de l'homme; c'est ainsi que, si l'on n'y prend garde, la création de nouveaux droits, notamment de droits «collectifs», pourrait porter atteinte à la primauté des droits individuels et des libertés fondamentales classiques. La Suisse doit considérer avec sympathie les efforts qui sont faits en vue d'étendre la notion des droits de l'homme, mais elle doit aussi faire en sorte que celle-ci ne perde pas son sens et garde pour objet premier la protection de la dignité de la personne humaine.

Bien entendu, à l'ONU comme ailleurs, le respect des droits de l'homme dans des cas concrets restera une de nos préoccupations; nous entendons rester fidèles aux méthodes de travail de la diplomatie classique et ne pas nous associer aux condamnations publiques portées par certains organes des Nations Unies contre des Etats en particulier.

Sur le *plan économique* aussi, les Nations Unies sont le cadre de discussions et de négociations d'un grand intérêt pour notre pays. Il est vrai que maintenant encore, les questions concrètes d'ordre commercial, économique et monétaire se traitent dans les organes subsidiaires compétents et dans les institutions spécialisées. Cependant, les conceptions qui servent de base à ces négociations, leur dimension politique, font régulièrement l'objet des débats de l'ONU. En outre, nombre de pays voudraient – surtout lorsqu'ils estiment qu'il y a impasse dans les organes spécialement compétents – transformer l'Assemblée générale en organe de négociations économiques.

Baucoup de questions économiques qui touchent directement la Suisse ont longtemps été réglées presque exclusivement entre Etats industrialisés; mais, aujourd'hui, des problèmes aussi divers que la faim, la protection de l'environnement, la pollution de l'air et des mers, la raréfaction de l'énergie ou le déséquilibre des balances de paiements dans le monde doivent être considérés dans toute leur complexité et en tenant compte de leur conséquences pour l'ensemble de l'humanité. Aussi faut-il que tous les Etats participent à la recherche de solutions généralement acceptables. Cela vaut aussi bien pour l'élaboration des conceptions fondamentales que pour les négociations concrètes. En exposant son point de vue à l'Assemblée générale, la Suisse aiderait à déterminer – ce qui est dans son intérêt – les conceptions juridiques et économiques qui forment ensuite la base du mandat des divers organes et institutions des Nations Unies. De ce fait aussi, lorsque ces derniers seront appelés à leur tour à négocier sur la base des conceptions élaborées par l'Assemblée générale, la voix de la Suisse acquerrait plus de poids.

L'adhésion permettra à la Suisse de ne pas être exclue à l'avenir des sessions ordinaires et extraordinaires de l'Assemblée générale sur l'évolution des relations économiques internationales; les travaux de l'Assemblée revêtent à cet égard une portée qui touche aussi notre pays.

Enfin, est-il besoin de rappeler l'intérêt toujours plus grand que la Suisse porte aux problèmes de développement, qui sont le principal objet des négociations économiques des Nations Unies. En effet, nous dépendons des pays en développement dans une très large mesure pour notre approvisionnement en énergie et en matières premières. Plus de 20 pour cent de nos exportations leur sont

destinées. Nos entreprises y ont fait des investissements considérables et leur vendent technologie et prestations de service. Nos banques aussi entretiennent avec eux des relations étroites. Notre économie et celle des pays en développement sont de plus en plus interdépendantes; aussi avons-nous tout intérêt à coopérer avec eux et à contribuer à la solution de leurs difficultés économiques. En participant aux négociations concernant l'aménagement des relations économiques dans le domaine Nord-Sud, nous montrerions que nous sommes conscients du sérieux de cette interdépendance et de la responsabilité qui en découle pour nous. Notre contribution aux efforts de la communauté internationale en faveur des pays et des populations les plus défavorisés est d'ailleurs la suite logique de notre politique de solidarité traditionnelle.

La *coopération au développement* occupe toujours plus de place dans les divers organismes du système des Nations Unies. Les institutions spécialisées ont avant tout pour tâche d'en élaborer les plans et de les mettre à exécution, tandis que le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) en finance une part considérable. Etant membre actuellement de cet organe, nous sommes à même d'influencer son travail et de surveiller l'usage qui est fait de nos contributions. Toutefois, ce sont de plus en plus l'Assemblée générale et le Conseil économique et social qui débattent les questions de principe relatives aux travaux des organisations dont nous sommes membre ainsi que la coordination de leurs activités dans les pays en développement. Les Etats membres de l'ONU qui n'appartiennent pas aux conseils exécutifs ou autres organes restreints dirigeant ces organisations ont donc au moins la faculté de se prononcer sur leur politique à l'Assemblée générale ou au Conseil économique et social. Cette possibilité n'est pas offerte à la Suisse et, comme cette dernière ne saurait prétendre – en raison du principe de la rotation – à des sièges permanents dans les conseils restreints des organismes auxquels elle participe, il est indéniable qu'en adhérant à l'ONU nous pourrions exercer un contrôle politique et budgétaire beaucoup plus suivi sur les activités de coopération multilatérale que nous soutenons et finançons actuellement.

Dans le domaine de l'*aide humanitaire*, l'ONU est, comme la Suisse, très active. Plusieurs institutions spécialisées et organes des Nations Unies s'y consacrent à des titres divers. La Suisse collabore déjà avec certains d'entre eux.

Elle entretient d'étroits contacts avec le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCNUR), à Genève, et soutient aussi les activités de l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient (UNRWA). Lors de catastrophes, le Délégué du Conseil fédéral aux missions de secours en cas de catastrophe à l'étranger collabore avec le Bureau du Coordonnateur des Nations Unies pour les secours en cas de catastrophe (UNDRO), créé en 1972 à Genève, service chargé de dresser sur place l'inventaire des besoins et des secours internationaux. Dans toute action humanitaire, le Programme alimentaire mondial (PAM), l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (FISE) et l'Organisation mondiale de la santé (OMS) interviennent dans leur domaine spécifique. La Suisse soutient aussi ces

actions, soit en sa qualité de membre de ces organismes, soit par des mesures spéciales.

L'adhésion de la Suisse à l'ONU faciliterait considérablement la coopération très diversifiée de notre pays avec les Nations Unies dans le domaine humanitaire. Souvent, la Suisse canalise son aide par leurs institutions. Lorsque plusieurs organismes des Nations Unies participent à un programme d'aide important, c'est en règle générale l'ONU qui en assure la coordination. Faut-il aussi rappeler que l'aide humanitaire ne peut qu'atténuer les conséquences de détresses qui ont fréquemment des origines politiques, guerres ou troubles sociaux par exemple? La tâche de l'ONU est aussi d'attaquer le mal à sa racine. Il serait donc souhaitable que la Suisse puisse se prononcer sur les problèmes de coordination d'une aide humanitaire qu'elle finance parfois par des dons importants. Nous aurions, en outre, une possibilité supplémentaire d'aider, par notre action en faveur de la paix, à éliminer les racines mêmes des maux qui sont à la base de la misère de tant de réfugiés et de victimes de conflits armés ou de catastrophes endémiques.

Dans le domaine du *désarmement* et du contrôle des armements, l'adhésion donnerait aussi à la Suisse de meilleures possibilités d'action. Nous rappellerons à cet égard qu'en 1978, lors de la session extraordinaire de l'Assemblée générale sur le désarmement, la Suisse n'a pu présenter ses vues que grâce à l'entremise d'Etats amis. Sur la base des décisions d'ordre institutionnel prises à cette session, notre pays peut cependant participer à certaines des discussions du Comité du désarmement à Genève, qui comprend 40 membres. Elle y jouit du même statut que les Etats membres de l'ONU qui ne siègent pas au Comité; en revanche, la participation à l'Assemblée générale, en session ordinaire ou extraordinaire, n'est concevable qu'en qualité de membre.

Enfin, nous serions en mesure de défendre avec plus d'efficacité *l'avenir de Genève et son rôle en tant que siège d'organisations internationales*.

Lorsque la Société des Nations s'est établie à Genève, la décision fut politique. Genève l'a emporté à cause de son rôle dans l'histoire des idées et parce qu'elle est le siège du Comité international de la Croix-Rouge (CICR). Ce sont plutôt des motifs d'ordre pratique qui dictèrent l'établissement de l'Office européen des Nations Unies dans notre pays. Le Palais et les bâtiments de l'ancienne Société des Nations étaient vacants. Par la suite cependant, plusieurs institutions spécialisées et de nombreuses organisations internationales, gouvernementales ou non, se joignirent à l'ONU et contribuèrent à faire de Genève un centre par excellence de la coopération internationale.

En 1946, le Conseil fédéral entérina la cession à l'ONU des immeubles de la Société des Nations. Des accords de siège réglèrent les rapports de la Suisse, en tant qu'Etat hôte, avec l'ONU et les institutions spécialisées établies à Genève; ce sont l'Organisation internationale du travail (OIT), l'Organisation mondiale de la santé (OMS), l'Union internationale des télécommunications (UIT), l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle (OMPI), l'Organisation météorologique mondiale (OMM) et l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT), institution qui fait aussi partie de la famille des Nations Unies. En 1964, la Confédération et le canton de Genève créèrent la

Fondation des immeubles pour les organisations internationales (FIPOI). Celle-ci facilite le financement de la construction ou de l'aménagement des sièges et centres de conférences des organisations internationales. Elle met aussi à leur disposition des immeubles qui lui appartiennent en propre, de même que le Centre international de conférences de Genève (CICG), qu'elle construit en entre 1969 et 1973. Depuis 1980, l'utilisation du Centre est gratuite pour les organisations intergouvernementales¹⁾.

En dépit des efforts de la Confédération et du canton, rien ne nous permet de prédire que Genève exercera toujours la même force d'attraction. Il y a depuis quelques années au sein du système des Nations Unies une tendance à la décentralisation qui touche aussi Genève. Les secrétariats des organes subsidiaires de l'ONU nouvellement créés ne s'établissent plus automatiquement à New York ou à Genève; il en va de même des conférences organisées par l'ONU. Certains pays du tiers monde mènent à cet égard une politique d'accueil très dynamique. C'est ainsi qu'il y eut des propositions visant à transférer l'Organisation mondiale de la santé de Genève dans un pays en voie de développement. Un autre élément très important de cette tendance à la décentralisation a été l'achèvement, en août 1979, du complexe du Donaupark à Vienne. Ce dernier abrite non seulement deux organisations qui se sont installées à Vienne depuis leur fondation, l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA) et l'Organisation des Nations Unies pour le développement industriel (ONUDI), mais encore divers services des Nations Unies qui ont été déplacés de Genève ou New York à Vienne.

Les décisions concernant le siège des divers organes de l'ONU ainsi que toutes les questions qui s'y rapportent sont de la compétence de l'Assemblée générale. Lorsqu'il s'agit de Genève, notre position actuelle d'observateur ne nous donne pas les moyens suffisants pour la défense de nos intérêts. Nous en avons fait l'expérience lorsque l'Assemblée générale dut choisir les quelques organes qui allaient être transférés de Genève à Vienne. Non seulement il nous fut impossible de faire valoir notre point de vue en introduisant – comme c'est la coutume dans de tels débats – un projet de résolution, mais il nous a même été difficile de faire une déclaration dans la commission de l'Assemblée générale qui s'occupait de ce problème. La tendance d'avenir est manifeste: les pays qui font pression sur l'Organisation pour accueillir ses organes ou ses conférences sont toujours plus nombreux. Et lorsqu'une organisation s'est établie dans un pays, elle en attire d'autres. Un Etat qui n'est pas membre de l'ONU est donc plus vulnérable et n'a guère de possibilités de défense quand ses intérêts sont en jeu.

Finalement, nous pourrions, comme membre de l'ONU, participer à toutes les élections organisées par l'Assemblée générale et nous serons dans une meilleure situation pour présenter des *candidats suisses*. Actuellement, nous ne pouvons, en tant que partie au Statut de la Cour internationale de Justice, que prendre part aux élections des juges de la Cour à l'Assemblée générale et nous ne pouvons présenter des ressortissants suisses que pour un nombre res-

¹⁾ Message du 11 juillet 1979 concernant la gratuité de l'utilisation du Centre international de conférences (CICG) (FF 1979 II 193 ss).

treint d'enceintes. Comme membre de l'Organisation, nous exercerons une influence accrue par notre vote sur la composition des divers organes de l'ONU et pourrions mieux contribuer au succès de nos propres candidats. Notre participation aux différents organes – loin de constituer comme aujourd'hui l'exception – sera l'expression normale d'un droit concédé à tour de rôle à chaque membre. De plus, les candidats suisses auront la possibilité de se faire connaître par leurs travaux et leurs qualités personnelles dans les divers organes de l'ONU; c'est là souvent pour le pays ou le candidat qui cherche à se faire élire ou nommer à un poste convoité le moyen le plus sûr d'acquérir le crédit nécessaire. La personnalité des candidats joue notamment un très grand rôle lors des élections à la Commission du droit international, à la Cour internationale de Justice ou lors du choix des hauts fonctionnaires.

La même remarque s'applique aux groupes d'experts ad hoc ou aux chargés de mission spéciale. On fait d'ordinaire appel à des personnalités connues qui ont fait leurs preuves à l'ONU. N'étant pas membre de l'ONU, il nous est difficile à l'heure actuelle de présenter – en tant qu'Etat – des candidats.

En participant aux divers organes de l'ONU, nous aurions la possibilité d'influencer directement les travaux de l'Organisation. Le gros de nos efforts se concentrerait dans les domaines économique, social et humanitaire sans négliger, bien entendu, la Commission du droit international. Il serait très souhaitable qu'un juriste suisse puisse enfin s'y faire élire. De même, il faudrait que notre pays soit équitablement représenté au Secrétariat. Mais nous appelons surtout de nos vœux l'élection d'un juriste suisse à la Cour internationale de Justice. Nous avons adhéré en 1948 déjà au Statut de la Cour et avons reconnu sa juridiction obligatoire. Jusqu'ici cependant, aucun Suisse n'en a été membre, bien que nous eussions à cinq reprises présenté des candidats. Ceux-ci, en dépit de la valeur de leurs travaux, ont régulièrement été écartés au profit de candidats d'Etats membres de l'ONU. Il faut rappeler à cet égard qu'à de rares exceptions près les juges à la Cour internationale de Justice ont tous appartenu d'abord à la Commission du droit international, organe pratiquement fermé aux ressortissants d'Etats non membres; c'est là qu'ils ont pu, par la nature et la qualité de leurs travaux sur la codification du droit international, démontrer qu'ils possédaient les qualités requises pour la magistrature suprême. Il nous paraît certain qu'en adhérant à l'ONU nous aurions de meilleures chances de voir un Suisse accéder enfin à la Cour et de marquer ainsi de l'empreinte de nos conceptions juridiques la jurisprudence d'un organe des Nations Unies aussi important que la Cour pour la formation et le développement du droit international.

424 Positions de vote

Les travaux de l'ONU aboutissent en général à des résolutions. La procédure de vote s'est perfectionnée au cours de ces dernières années. Les résultats de négociations importantes sont de plus en plus fréquemment adoptés par consensus. Il n'y a alors pas de vote. Le consensus traduit l'accord général des parties, mais non pas nécessairement une entente absolue sur tous les points; dans cette dernière hypothèse cependant, les formules de compromis résultant

de la négociation sont assez souples pour permettre à chaque Etat d'approuver, tout bien considéré, l'ensemble du texte.

Si l'on en vient à un vote, parce que la procédure l'exige, ou qu'il n'y a pas eu compromis, chaque délégation peut faire son choix entre les trois positions traditionnelles: approbation, rejet ou abstention. Elle peut aussi ne pas participer au vote, pratique devenue courante depuis que l'abstention en est venue en fait à signifier soit que l'Etat ne veut ou ne peut pas participer à une décision, soit qu'il ne rejette certes pas l'ensemble de la résolution, mais n'est pas en mesure de l'approuver sans réserves.

Lors de l'adoption de résolutions – surtout si elles sont importantes – les Etats font fréquemment des déclarations précisant leur position. S'il y a consensus, c'est pour exprimer leurs réserves sur certains points ou leur interprétation. S'il y a vote, le sens de ce dernier est précisé, de même que ce qui est acceptable ou non dans la résolution.

On entend dire fréquemment qu'à l'ONU la Suisse devrait, en tant qu'Etat neutre, se réfugier presque constamment dans l'abstention. Il n'en est rien. Nous n'entendons pas nous dérober et nous avons l'intention de nous exprimer clairement, bien entendu toujours en nous fondant sur les principes fondamentaux de notre politique étrangère. L'expérience des conférences auxquelles nous avons eu plein droit de participation nous a montré que nous pouvions faire état ouvertement tant de nos intérêts que de notre politique de solidarité.

Pendant la négociation elle-même, la Suisse aurait à l'ONU, comme tout autre Etat membre, la possibilité de défendre son point de vue et de faire en sorte qu'il en soit tenu compte autant que possible. Sa position finale sera bien entendu fonction du résultat de la négociation. Il s'agira alors de déterminer si un consensus est acceptable ou non et, s'il y a vote, de choisir entre l'approbation, le rejet, l'abstention, la non-participation ou éventuellement même l'absence.

Qu'il y ait consensus ou vote, nous pourrions préciser notre attitude dans une déclaration. Dans le premier cas, nous confirmerions notre accord de principe, tout en communiquant nos réserves éventuelles et notre interprétation; dans le second cas, nous expliquerions les nuances de notre vote, son sens, les raisons qui ont déterminé notre choix, de même que les points qui sont acceptables ou inacceptables pour nous. De telles déclarations seraient importantes pour nous dans les questions politiques, puisqu'elles permettraient de démontrer que nous ne nous inspirons pas de considérations partisans, mais bien au contraire de critères objectifs. Enfin, les déclarations nous permettraient dans tous les cas de définir l'attitude que nous entendons adopter lors des travaux qui feront suite à la résolution sur laquelle nous avons été amenés à nous prononcer.

Comme nous le faisons déjà dans les institutions spécialisées et dans les conférences des Nations Unies, il conviendra toujours de déterminer si le projet de résolution pose un problème de neutralité. Nous n'avons connu aucune difficulté particulière à cet égard durant ces dernières années. A l'ONU aussi, la neutralité laisse à l'Etat assez de latitude pour exprimer clairement son point de vue, comme on l'attend du reste de tout Etat souverain.

425 Appartenance à l'ONU et universalité des relations diplomatiques

La Suisse reconnaît tous les Etats indépendants et souverains, quel que soit leur régime politique et idéologique. Malgré les transformations qu'a subies la communauté des Etats et l'augmentation considérable du nombre de ces derniers depuis la seconde guerre mondiale, nous nous sommes toujours tenus au principe de l'universalité des relations diplomatiques.

L'emprise croissante de la diplomatie multilatérale a donné aux relations bilatérales une dimension nouvelle; par leur canal, il est possible d'obtenir des appuis supplémentaires pour les négociations multilatérales. A leur tour, les réunions multilatérales offrent l'occasion de contacts personnels entre hommes politiques et diplomates, qui vivifient les relations bilatérales. Il est dans notre intérêt de ne pas faire fi de ces possibilités d'entente et de méthodes de travail qui sont maintenant devenues monnaie courante entre Etats.

Dans le domaine technique, des experts suisses ont déjà noué de tels contacts dans les organisations internationales compétentes; l'expérience montre qu'ils ont un effet bénéfique sur les relations bilatérales dans le domaine concerné.

Notre participation au Conseil de l'Europe – que l'on songe par exemple aux réunions de nos parlementaires à Strasbourg – nous montre l'utilité du dialogue personnel dans les questions politiques aussi. Nous avons fait des expériences analogues lors de la Conférence sur la coopération et la sécurité en Europe (CSCE) et dans les conférences qui l'ont suivie. Très souvent, ces contacts sont des tentatives de concertation ou, le cas échéant, de coordination des points de vue dans la recherche d'un objectif de négociation. On les utilise aussi de plus en plus pour des échanges de vues généraux qui permettent une meilleure compréhension réciproque des positions et peuvent aussi, par la suite, se révéler utiles dans des cas concrets. Il est particulièrement important que les personnalités responsables de la politique étrangère de leur pays aient l'occasion de se connaître, de s'apprécier et de s'expliquer mutuellement leurs vues et les mobiles de leur politique. Ces rencontres exercent un effet bénéfique sur les relations diplomatiques bilatérales entre capitales, permettent en certains cas de régler des différends et sont d'une utilité inestimable en période de crise, principalement lorsqu'il devient impératif de coopérer étroitement. Toutefois, si ces méthodes de travail complètent celles de la diplomatie traditionnelle, elles ne s'y substituent pas.

Ces contacts informels constituent un élément important de la coopération politique sur le plan mondial; il nous serait possible de les pratiquer dans le cadre des Nations Unies comme nous le faisons déjà sur le plan européen.

Dans l'organisation mondiale qu'est l'ONU, nous pourrions véritablement mettre en œuvre le principe de l'universalité de nos relations diplomatiques. Nous aurions, en effet, la possibilité d'y nouer plus facilement le dialogue, non seulement avec nos partenaires traditionnels, mais encore avec les pays en développement. Nous n'y avons pas toujours de représentation diplomatique et, alors que 157 Etats sont membres de l'ONU, il n'y a que 88 ambassades de Suisse. De leur côté, beaucoup de ces pays n'ont pas les moyens d'ouvrir une représentation en Suisse. L'ONU est donc un lieu de contact par excellence avec les pays en développement et le moyen pour nous d'apprendre à mieux

connaître leurs vues et leurs besoins. Nous devons – si nous voulons véritablement faire face aux conséquences très réelles de l'interdépendance des Etats – engager un dialogue bilatéral avec les divers Etats du tiers monde.

Mais ces contacts ne seront fructueux ou ne seront souvent même possibles que si nous pouvons agir en qualité de membre à part entière de l'ONU. L'adhésion nous offrirait donc la possibilité de compléter et d'intensifier nos relations bilatérales sur le plan universel.

43 L'alternative pour la Suisse

Toute réflexion sur le problème de l'adhésion doit aussi porter sur l'alternative qui s'offre à notre pays. Si la Suisse devait continuer à rester à l'écart de l'ONU, quelles en seraient les conséquences? Pour donner une réponse à cette question et en tirer les conclusions nécessaires, il faut au préalable tenter de déterminer le sens probable de l'évolution de l'Organisation au cours de ces prochaines années et peser les possibilités et les limites de notre statut d'observateur.

431 Evolution future de l'ONU

Le nombre des membres des Nations Unies va se stabiliser; le processus de décolonisation est, en effet, presque terminé. Les rares nouveaux Etats qui vont se constituer adhéreront à coup sûr à l'ONU.

Le rôle central de l'ONU dans la coopération internationale va encore s'accroître. L'ONU continuera à traiter presque tous les problèmes fondamentaux qui se posent au monde et en premier lieu le problème des rapports Nord-Sud. Les pays en développement n'auront de cesse que celui-ci ne fasse l'objet de véritables négociations au sein de l'ONU. Celle-ci aura aussi tendance à s'emparer de questions qui sont, à vrai dire, principalement de la compétence des institutions spécialisées, mais qu'elle envisage globalement sous leurs multiples aspects et auxquels elle entend donner un impact politique supplémentaire. On peut prévoir aussi que l'ONU préférera se saisir directement des problèmes nouveaux qui se posent à la communauté internationale plutôt que de créer de nouvelles organisations spécialisées. A cet égard, les conférences mondiales qu'elle consacre à des thèmes particuliers constitueront un de ses instruments de prédilection.

432 Statut d'observateur de la Suisse

Depuis 1946 à New York et 1965 à Genève, la Suisse suit les travaux de l'ONU à titre d'observateur. Le statut de l'observateur qui représente notre pays n'a pas de base juridique, mais repose sur un arrangement informel passé avec le Secrétaire général de l'ONU.

A New York, les délégués suisses peuvent assister en qualité d'observateurs aux séances de l'Assemblée générale, du Conseil de sécurité et du Conseil

économique et social. Ils reçoivent la documentation nécessaire, mais n'ont, bien entendu, ni la possibilité de présenter des projets de résolution, ni celle de participer aux votes. Ils peuvent prendre la parole dans les commissions de l'Assemblée générale, à la condition d'en demander – et d'en obtenir – de cas en cas l'autorisation. La Suisse n'a pas le droit de parole à l'Assemblée générale. Il convient enfin de souligner que les travaux et les négociations d'importance se déroulent de plus en plus fréquemment dans des groupes de travail ou lors de consultations informelles, auxquels seuls les membres de l'ONU ont accès. Notre pays s'en trouve par conséquent exclu¹⁾.

La position de la Suisse est un peu plus favorable à Genève, soit parce que nous sommes membre de plusieurs des organes subsidiaires de l'ONU qui y ont leur siège, soit parce que leur règlement intérieur autorise les observateurs à participer aux travaux. En outre, notre position d'Etat hôte renforce généralement notre position.

433 Evolution future du statut d'observateur de la Suisse

Ces dernières années, notre position d'observateur n'a cessé de se dégrader. Divers indices nous montrent que cette tendance va encore s'accroître à l'avenir.

En 1959, le conseiller fédéral Max Petitpierre remarquait dans une note au Conseil fédéral que l'ONU tendait vers l'universalité. Plus ce but devenait proche, plus se singularisaient les Etats souverains qui restaient à l'écart. Il concluait qu'il pourrait en résulter à la longue un affaiblissement de la position internationale de la Suisse.

Autrefois, de nombreux Etats avaient, comme la Suisse, le statut d'observateurs, mais ils sont presque tous devenus membres de l'ONU; ce fut le cas en dernier lieu de la République fédérale d'Allemagne, en 1973. L'adhésion de ce pays a fait perdre au statut d'observateur des Etats une partie de son poids politique, alors qu'auparavant la seule présence parmi eux d'un Etat européen aussi important politiquement et économiquement que la République fédérale d'Allemagne avait permis d'assurer le respect de leurs intérêts. Par ailleurs, on a vu naître au cours de ces dernières années de nouvelles catégories d'observateurs. Par résolution, l'Assemblée générale a accordé à diverses organisations régionales et groupes d'intérêts ainsi qu'à des mouvements de libération, parmi lesquels l'Organisation de libération de la Palestine (OLP), le droit de suivre les travaux de l'ONU. Ces observateurs conçoivent leur rôle de façon beaucoup plus active que les Etats et ce, avec le consentement de l'Assemblée générale, car – estime-t-on – ils n'ont pas d'autre choix que le statut d'observateur. Ne possédant pas les attributs d'un Etat souverain, ils ne peuvent pas devenir membres à part entière de l'ONU, alors que l'Etat observateur a toute

¹⁾ Le Conseil économique et social constitue une exception. Son règlement intérieur, révisé le 7 mai 1974, prévoit à l'article 72 que les Etats non membres peuvent participer à la discussion de toute question qui les intéresse particulièrement et présenter des propositions qui peuvent être mises aux voix à la demande d'un membre du Conseil.

liberté de choix. Les observateurs des mouvements de libération se sont vu octroyer le droit de parole sur la base d'une résolution, contrairement à ceux des Etats, qui dépendent entièrement de la bonne volonté des Etats membres et ne peuvent obtenir ce droit que de cas en cas.

Ainsi donc, ce n'est pas seulement le poids politique de la Suisse en tant qu'observateur, mais aussi ses possibilités d'action qui vont encore décliner. Trois facteurs surtout incitent à la réflexion: la coopération internationale tend à se concentrer au sein de l'ONU; les mécanismes institutionnels de négociation se perfectionnent et les Etats membres de l'Organisation se montrent de moins en moins enclins à faire des concessions à un Etat qui reste à l'écart de son plein gré.

Plus l'ONU se saisira des grands problèmes de notre époque, plus la Suisse verra se rétrécir le champ de la coopération internationale auquel elle a accès et plus il lui sera difficile, en tant qu'observateur, de suivre un problème dans son ensemble. Il lui sera aussi moins facile, de ce fait, d'apporter une contribution constructive aux travaux auxquels elle a pleinement part et nous allons nous trouver de plus en plus isolés dans l'ensemble du processus de négociation qui se déroule aux Nations Unies.

Comme il est toujours plus fréquent que les débats et la négociation aient lieu dans des enceintes auxquelles un Etat non membre n'a pas accès, les travaux officiels dans les séances plénières ou dans les commissions perdent pour lui beaucoup de leur intérêt, puisqu'en définitive ils ne font qu'exprimer les résultats qui viennent d'être atteints ou les divergences qui ne sont pas encore résolues. C'est pourquoi les déclarations qu'un observateur peut y faire – quand ce droit souvent durement contesté lui a été accordé – ne peuvent guère influencer le cours de la négociation.

Enfin, force est de reconnaître que les Etats membres – particulièrement les Occidentaux – ne sont plus très enclins à tenir compte du cas spécial de la Suisse autant que nous le souhaiterions. A la différence de ce qui s'était passé lors de la fondation de l'ONU, la neutralité n'est plus considérée comme un obstacle empêchant de devenir membre de l'organisation mondiale. La collaboration constructive que les trois Etats neutres membres de l'ONU ont fournie pendant des décennies dans les domaines les plus divers n'en est pas la moindre preuve. La position de la Suisse est de moins en moins comprise et l'on en vient de plus en plus à estimer que, si elle tient à rester absente de l'Organisation, c'est à elle d'en supporter les conséquences. En outre, ce sont précisément les Etats occidentaux qui cherchent à tenir les observateurs des mouvements de libération à distance des négociations informelles; ils craignent dès lors – non sans raison – de ne pouvoir leur refuser ce qu'ils pourraient être tentés d'accorder à la Suisse.

Si nous n'adhérons pas à l'ONU, nous continuerons, bien entendu, à respecter les directives du Conseil fédéral de 1946¹⁾, mais ce programme partiel en trois points était conçu pour une autre époque politique et correspondait à une organisation bien différente. A long terme, nous risquons donc de ne plus être en mesure de satisfaire aux exigences actuelles de notre politique étrangère et

¹⁾ Voir à ce sujet l'introduction du chapitre 4.

notamment de défendre comme il le convient nos propres intérêts. Il n'est guère concevable que, par des voies pragmatiques, nous puissions nous rapprocher encore davantage de l'ONU, car nous avons déjà épuisé toutes les possibilités qui s'offraient à nous à cet égard.

Il serait d'ailleurs indigne d'un Etat comme la Suisse de prétendre, en tant qu'Etat non membre, aux avantages de la participation lorsqu'il s'agit de défendre ses intérêts et de décliner en même temps la responsabilité correspondante que tout Etat assume naturellement aujourd'hui. Il convient encore moins à un Etat souverain de s'accommoder d'un statut qui, juridiquement, le place à l'ONU à un rang égal sinon inférieur à celui des mouvements de libération.

434 Possibilité pour la Suisse de remplir au sein de la communauté internationale des tâches particulières qui constitueraient une alternative à l'adhésion?

On prétend parfois en Suisse que certaines des activités qui expriment le mieux notre politique de solidarité sur le plan mondial constituent une alternative constructive et spécifiquement suisse à l'adhésion et qu'elles nous valent plus de crédit au sein de la communauté internationale qu'une collaboration – si positive soit-elle – au sein des Nations Unies. Il est fait surtout allusion ici aux bons offices de la Suisse, au rôle du Comité international de la Croix-Rouge (CICR) et à celui de Genève en tant que siège d'organisations internationales.

434.1 Bons offices de la Suisse et appartenance à l'ONU

Dans la pratique, on entend par bons offices tous les efforts déployés en cas de conflit par des Etats, des organisations internationales ou des particuliers, dans le but d'obtenir une cessation des hostilités, de favoriser l'ouverture de négociations ou le recours à tout moyen propre à assurer le règlement pacifique du différend ainsi qu'à remédier à ses causes et à ses conséquences.

Nous avons toujours estimé que la Suisse est, en sa qualité d'Etat neutre, particulièrement apte aux bons offices. La neutralité est un instrument de maintien de la paix. Il est donc logique que notre pays essaie, dans la mesure de ses moyens, de favoriser la recherche de solutions pacifiques.

La Suisse a exercé autrefois ses bons offices par son apport, tant théorique que pratique, en faveur de tout ce qui touche au règlement pacifique des différends. Elle a en outre facilité, en tant qu'Etat hôte, les travaux des organisations internationales et s'est toujours montrée disposée à accueillir des conférences ad hoc ou des tribunaux d'arbitrage.

Depuis la création de la Société des Nations, les bons offices sont de plus en plus pratiqués dans le cadre des organisations internationales aussi. A la Société des Nations, la Suisse s'est souvent distinguée dans ce domaine, au sein de diverses commissions d'observation et d'enquête; certains Suisses – faut-il rappeler ici la mission de Carl J. Burckhardt à Dantzig – se sont vu confier des missions spéciales.

En matière de bons offices, l'ONU est plus active encore. Elle recourt aux missions d'observation, aux commissions d'enquête, aux missions spéciales ou aux Casques bleus pour créer un climat propice aux solutions pacifiques et à l'ouverture de négociations. Le Secrétaire général reçoit de l'Assemblée générale ou du Conseil de sécurité le mandat d'assumer de telles missions ou d'en charger un représentant spécial. Il peut aussi, de sa propre initiative, tenter par ses contacts de prévenir l'éclatement des conflits. Il se livre à ces formes de diplomatie préventive beaucoup plus souvent qu'on ne le pense.

N'étant pas membre de l'ONU, la Suisse participe peu à ce type d'activités. Certes, elle est membre, depuis 1953, de la Commission neutre de surveillance en Corée et elle contribue aux opérations de maintien de la paix. Cependant, il est très rare que l'ONU demande à la Suisse de mettre à sa disposition une personnalité suisse pour une mission politique ou humanitaire.

La représentation d'intérêts étrangers constitue aussi, au sens large du terme, une forme de bons offices. Lorsque deux Etats rompent leurs relations diplomatiques, chacun d'eux charge un Etat tiers d'assumer le rôle de puissance protectrice jusqu'au rétablissement des relations. Il s'agit surtout, en l'occurrence, de liquider les affaires courantes pour le compte d'un Etat étranger. Dans certains cas particuliers, la représentation d'intérêts étrangers peut amener la puissance protectrice à exercer des bons offices de caractère politique.

Depuis le XIX^e siècle, la Suisse a constamment assumé la défense d'intérêts étrangers. Notre pays a représenté les intérêts de 25 Etats pendant la première guerre mondiale et ceux de 43 Etats pendant la seconde. La Suisse a aussi joué le rôle de puissance protectrice dans le conflit armé qui éclata entre l'Inde et le Pakistan et devait conduire à l'indépendance du Bangladesh. A cette occasion, elle fut chargée de représenter les intérêts des deux parties au conflit. En outre, notre pays a été prié à diverses reprises d'assumer la représentation d'Etats qui avaient rompu leurs relations diplomatiques, en période de paix, en raison de différends graves. Au cours de ces dernières années, nous avons exercé une quinzaine de mandats simultanément. La plupart d'entre eux – en premier lieu la représentation des intérêts américains à la Havane – datent de la crise de Cuba. Nous représentons aussi, pour la deuxième fois, les intérêts de la Colombie à Cuba. A cela s'ajoutent encore les intérêts iraniens en Israël, en Egypte et en Afrique du Sud, pays que nous représentons aussi à Téhéran, de même que les Etats-Unis.

Selon une opinion assez courante, la Suisse devrait rester en dehors de l'ONU afin de se tenir, en quelque sorte, en réserve pour des bons offices. Mais cela n'est pas, à notre avis, une alternative valable à l'adhésion. L'évolution actuelle de la pratique des bons offices montre que ceux-ci ne sont pas le seul fait des Etats neutres ou de ceux qui ne sont pas membres de l'ONU. Les pays non alignés jouent un rôle de plus en plus important dans la solution de conflits extra-européens. On constate aussi une nette tendance à confier à l'ONU, à des organisations régionales ou à des Etats amis – neutres ou non – des missions de bons offices. En revanche, en ce qui concerne la protection d'intérêts étrangers, la préférence va bien souvent aux neutres, parce que la neutralité est synonyme d'objectivité dans l'exercice du mandat; on peut pourtant constater

aussi une certaine prédilection pour les Etats qui partagent les mêmes conceptions politiques que le mandant.

L'ONU – lorsqu'elle exerce elle-même des bons offices – fait appel comme par le passé à la collaboration des Etats neutres, sans exclure cependant ses autres membres. Des Etats neutres sont représentés au sein des nombreux groupes d'observateurs et dans toutes les forces de maintien de la paix. Les représentants spéciaux désignés par le Secrétaire général sont souvent des ressortissants de pays neutre. Nous rappellerons ici la mission de l'Ambassadeur de Suède Jarring au Moyen-Orient, celle du diplomate finlandais Ahtisaari en Namibie et celle de l'ancien premier ministre suédois Palme dans le conflit entre l'Irak et l'Iran.

Les faits montrent donc qu'en se tenant à l'écart de l'ONU, la Suisse ne s'est pas trouvée dans une position de réserve qui l'aurait mise, plus que tout autre Etat ou organisation, en mesure d'exercer des bons offices. Si l'on nous charge de défendre des intérêts étrangers, ce n'est pas parce que nous ne sommes pas membre de l'ONU – tous les Etats, le mandant aussi, le sont – mais c'est probablement parce que nous sommes neutres et certainement aussi parce que nous ayons la réputation d'exercer nos mandats avec beaucoup d'expérience et de diligence et que nous chargeons de cette tâche des personnes qui ont su mériter la confiance des parties.

En fait, comme membre de l'ONU, nous aurions des occasions supplémentaires de mettre nos bons offices à la disposition de la communauté internationale et nous pourrions faire état de notre disponibilité lors des débats et des votes. Les représentants de la Suisse pourraient aider à la recherche de solutions pacifiques dans des missions d'observation ou d'enquête ou à la demande du Secrétaire général. Bien souvent d'ailleurs, ce n'est pas tant le pays d'origine que la personnalité de l'émissaire, le rôle qu'il a joué auparavant à l'ONU et la réputation qu'il s'est acquise de ce fait auprès des parties qui jouent un rôle déterminant dans ce type de missions.

434.2 Les activités du Comité international de la Croix-Rouge et l'adhésion à l'ONU

On entend parfois dans l'opinion publique suisse des voix qui soutiennent que les activités du Comité international de la Croix-Rouge (CICR) pourraient constituer – parce qu'elles sont si conformes à nos traditions humanitaires – une alternative à l'adhésion à l'ONU. D'aucuns vont même jusqu'à se demander si l'entrée de la Suisse à l'ONU n'entraverait pas la mission du CICR.

Certes, le CICR constitue une association au sens du Code civil suisse et se compose exclusivement de ressortissants suisses, mais sa mission internationale et ses tâches sont ancrées dans les Conventions de Genève pour la protection des victimes de la guerre et dans leurs deux Protocoles additionnels. Les principes fondamentaux qui régissent l'action du CICR – indépendance, neutralité, impartialité – s'appliquent donc aussi vis-à-vis du gouvernement suisse. Le Conseil fédéral les a toujours respectés et il entend faire de même à l'avenir. Inversement, il est dans l'intérêt du CICR de maintenir son indépen-

dance vis-à-vis des autorités suisses. Les contributions financières importantes que le CICR reçoit de la Confédération n'affectent en rien cette indépendance. Bien que l'idéal de la Croix-Rouge constitue l'expression par excellence de la mission humanitaire de la Suisse, le Conseil fédéral ne considère pas le CICR comme un instrument de la politique étrangère de la Suisse et il ne cherche pas à influencer les décisions et l'activité de l'institution.

Malgré cette indépendance, le CICR est souvent identifié à la Suisse à l'étranger. Le Conseil fédéral est d'ailleurs lui-même conscient que la Suisse a une responsabilité particulière à l'égard du CICR puisqu'elle en est le siège et qu'elle est aussi l'Etat dépositaire des Conventions de Genève et de leurs Protocoles additionnels. En revanche, on ne saurait prétendre que le soutien matériel qui est accordé au CICR puisse constituer une alternative à l'exercice des activités de politique étrangère de la Suisse. Notre devoir de solidarité envers la communauté internationale va bien plus loin.

La Suisse mènerait à l'ONU une politique qui n'entraverait en rien l'exercice des activités du CICR. Le CICR est une organisation humanitaire. La politique étrangère de la Suisse, qui est déterminée par sa neutralité, ne saurait lui porter préjudice.

D'ailleurs, le CICR a entretenu, au cours de ces dernières années, une collaboration fructueuse avec les Nations Unies. Il a d'étroits rapports avec le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR), le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF), le Bureau du coordonnateur des Nations Unies pour les secours en cas de catastrophe (UNDRR), le Programme alimentaire mondial (PAM) et l'Organisation mondiale de la santé (OMS). Récemment, le CICR a mené une grande action commune avec le UNICEF en faveur de la population du Kampuchea. Avec le concours des contingents de Casques bleus stationnés au Golan (UNFIDU), il a assumé diverses tâches humanitaires dans ce territoire occupé par Israël. Enfin, l'ONU soutient les efforts entrepris par le CICR en vue de réaffirmer et de développer le droit international humanitaire applicable dans les conflits armés. De son côté, le CICR s'intéresse aux travaux de l'ONU dans le domaine des droits de l'homme, car ils touchent en partie son propre champ d'activité.

C'est pourquoi nous ne pensons pas que le CICR puisse – en tant qu'expression de notre politique de solidarité – constituer une alternative à l'adhésion ni que cette dernière constitue une menace pour sa mission. Bien au contraire, les contacts existants avec les Nations Unies pourront être développés dans l'intérêt mutuel des intéressés. La politique très réfléchie que nous entendons mener à l'ONU constituerait, à bien des égards, un appui pour le CICR sans porter atteinte à son indépendance.

434.3 Position de Genève en tant que siège d'organisations internationales et adhésion à l'ONU

On entend parfois dire que la politique d'accueil de la Suisse à l'égard des organisations internationales à Genève peut constituer une alternative à l'adhésion à l'ONU qui serait plus conforme aux traditions et aux expériences de

notre histoire. Certains vont même jusqu'à soutenir que c'est précisément notre absence de l'ONU qui a permis de faire de Genève un grand centre international. Il importe donc de rappeler ici que l'essor de Genève dans ce domaine a débuté au temps de la Société des Nations. La Suisse en était membre et participait activement à la vie politique internationale. Si Genève a retrouvé son importance internationale après la seconde guerre mondiale, c'est en premier lieu parce que certaines organisations internationales y étaient restées pendant la guerre et que les immeubles de la Société des Nations purent être mis à la disposition de l'Office européen des Nations Unies. Les efforts de la Confédération et du canton pour créer l'infrastructure et un climat propice aux travaux des organisations internationales ont aussi joué un grand rôle. Genève présente aujourd'hui de grands avantages pour les institutions, délégations et conférences internationales. Parmi ceux-ci figurent sa situation géographique, l'aéroport intercontinental avec ses liaisons mondiales ainsi que le calme du climat politique.

Ces avantages assurent aujourd'hui à Genève une position privilégiée, mais rien ne nous permet de dire avec certitude qu'il en sera toujours ainsi à l'avenir et nous ne devons donc pas relâcher nos efforts en faveur de Genève. En outre, il faut veiller à ce que la tendance à la décentralisation des sièges des organisations internationales ne sape pas son importance.

Nous ne pourrions toutefois assumer pleinement la défense de la position de Genève qu'en étant membre de l'ONU. C'est en effet l'Assemblée générale qui prend toutes les décisions relatives au siège de l'ONU, de ses services et de ses organes subsidiaires. C'est là seulement qu'il serait possible d'exposer notre point de vue et d'influencer les décisions touchant Genève.

Certes, il faut reconnaître qu'il y a encore à l'ONU un nombre suffisant d'Etats qui soutiennent Genève; mais la situation pourrait changer si notre absence de l'ONU devait être toujours plus interprétée comme le refus d'assumer nos responsabilités en ce qui concerne l'avenir de la communauté internationale. A long terme, notre absence de l'ONU pourrait donc porter préjudice au rôle de Genève, ce d'autant plus que beaucoup d'Etats se font un point d'honneur d'accueillir les organisations et les conférences internationales et sont conscients aussi de l'importance de leurs retombées économiques. Aujourd'hui, l'ONU dépense 30 pour cent de son budget en Suisse, soit environ 360 millions de francs. Si l'on y joint les institutions du système des Nations Unies établies à Genève, cette somme s'élève à plus de 850 millions de francs.

44 Les Institutions de Bretton Woods¹⁾

Tout au long du présent message, nous nous sommes expliqués sur les raisons qui devaient amener la Suisse à prendre une part entière aux activités de l'ONU. Ces raisons procèdent d'une volonté politique et de la conviction du

¹⁾ A savoir le Fonds monétaire international (FMI), la Banque internationale pour la reconstruction et le développement (BIRD), l'Association internationale de développement (AID) et la Société financière internationale (SFI).

Conseil fédéral que l'intérêt de la Suisse, à long terme, commande une normalisation de nos relations avec les organisations de caractère et de vocation mondiaux. Sur le plan interne, nos relations avec le Fonds monétaire international (FMI), la Banque mondiale (BIRD) et ses filiales ont également été plusieurs fois examinées depuis la fin de la dernière guerre mondiale, sans que jamais n'ait été prise une décision de principe d'adhérer à ces institutions. La question doit être réexaminée notamment à la lumière des développements internationaux de ces dernières années et compte tenu de ce qu'ils impliquent pour nos relations avec ces institutions.

L'interdépendance croissante des nations, de leur politique et de leur économie, oblige les Etats à coopérer de plus en plus résolument. Elle confère aux organisations où s'établit cette coopération un rôle important et une influence accrue. Des risques soit de conflits, soit de crises découlant du sous-développement, de la raréfaction des ressources énergétiques, du déséquilibre des balances de paiements, du sous-emploi, de l'inflation sont ressentis par tous les gouvernements. L'analyse objective établit que, dans le monde actuel, les décisions sont toujours davantage le fruit de la concertation multilatérale. Dans leurs domaines respectifs de responsabilité, l'ONU et les Institutions de Bretton Woods tiennent une place essentielle. Rien ne laisse présager un renversement de cette situation, bien au contraire.

On peut se demander si la Suisse, en restant en dehors d'organisations ouvertes à tous les Etats, ne se prive pas d'instruments de politique étrangère ou économique utiles à la défense de ses intérêts nationaux. Cette question se pose en particulier dans des domaines où son influence lui vaudra d'être écoutée.

L'adhésion à l'ONU n'entraîne pas une adhésion automatique aux Institutions de Bretton Woods ni ne la préjuge. Il s'agit en effet d'organisations distinctes, encore que l'adhésion à ces différentes organisations procède de considérations en partie similaires dans la mesure où elles relèvent d'une volonté de solidarité internationale.

Sur le plan de la substance, la coopération internationale qui se déroule au FMI et au Groupe de la Banque mondiale a pour objet la recherche de solutions concrètes à des problèmes économiques – stabilité des relations monétaires internationales, financement du développement, recyclage des capitaux. Les problèmes traités par les Institutions de Bretton Woods qui concernent directement notre pays revêtent aujourd'hui une importance accrue. D'où la nécessité pour la Suisse d'être plus étroitement associée à leur solution. La communauté internationale attend une contribution concrète de notre part.

Au plan de la procédure, les modes d'adhésion sont différents et l'état d'avancement des travaux préparatoires n'est pas le même. C'est pourquoi le Conseil fédéral soumet aujourd'hui un message sur l'adhésion à l'ONU, organisation sur l'activité et l'évolution de laquelle vous avez été régulièrement informés. Les conditions de cette adhésion, on l'a vu, ne peuvent être négociées, puisqu'il s'agit d'adhérer à la Charte. Il en irait tout autrement des Institutions de Bretton Woods, au sujet desquelles, avant de soumettre ses propositions éventuelles aux Chambres, le Conseil fédéral devrait négocier les conditions de

l'adhésion: quotas, échelonnement du paiement des contributions, représentation, etc. Ce n'est que lorsque ces conditions seront connues qu'il sera possible de prendre une décision définitive sur une nouvelle orientation des relations de la Suisse avec les Institutions de Bretton Woods.

45 Conclusions

Après avoir pesé les avantages respectifs de l'adhésion et les désavantages du maintien du statu quo, nous sommes arrivés à la conclusion très claire que l'adhésion est un acte nécessaire. Notre analyse se fonde sur une étude et une expérience de longue durée, qui nous démontrent non seulement que nous *pouvons* adhérer à l'ONU mais encore que nous *devons* le faire.

L'adhésion à l'ONU est *possible*, car elle ne modifie aucunement les principes fondamentaux de notre politique étrangère; elle permet au contraire de les appliquer avec plus d'efficacité. L'appartenance à l'ONU n'affecte ni la souveraineté, ni les institutions internes d'un Etat. A la différence de ce qui était le cas en 1945, la neutralité est acceptée au sein de l'ONU; les autres Etats neutres ont adhéré à l'Organisation depuis longtemps déjà et la valeur de leur contribution à la coopération internationale est unanimement reconnue. Les membres de la Commission consultative de 1945 qui avaient prévu à l'époque déjà qu'il serait possible à un Etat d'adhérer à l'ONU en conservant sa neutralité permanente ont donc eu raison. A l'ONU, la Suisse entend maintenir sa neutralité permanente et armée; car celle-ci demeure comme autrefois l'instrument le plus important de sa politique étrangère, l'un des piliers de sa politique de sécurité. Certes, l'organisation universelle qu'est devenue aujourd'hui l'ONU dispose toujours, en vertu de la Charte, d'un système de sanctions, mais, dans la réalité des faits, celui-ci n'a été appliqué qu'à titre exceptionnel et dans des cas très particuliers. Selon la Charte, la Suisse ne peut être contrainte de participer à des actions militaires; pour ce qui est des sanctions économiques – à supposer que l'ONU en arrive là – nul doute que notre pays ne puisse adopter des positions conformes non seulement au droit, mais encore à sa politique de neutralité. Quoi qu'il en soit, l'adhésion à l'ONU n'entraîne pas, à cet égard, des risques sensiblement supérieurs à ceux auxquels nous serions aussi exposés en n'adhérant pas à l'ONU.

Vu l'importance de sa neutralité pour sa politique de sécurité, la Suisse fera, avant l'adhésion, une déclaration marquant expressément sa volonté de maintenir sa neutralité permanente et armée.

L'adhésion est devenue *nécessaire*; c'est à la fois un acte de solidarité envers les autres Etats ainsi que le moyen de sauvegarder nos intérêts et de resserrer des relations bilatérales qui obéissent elles-mêmes, depuis longtemps, au principe de l'universalité.

Il convient bien entendu d'avoir une vue réaliste de nos possibilités et moyens d'action et de leurs limites. Par le territoire et la population, nous sommes un petit Etat, mais notre économie nous met au rang des puissances moyennes et le rôle de la Suisse en tant que place financière est, sur le plan international, plus considérable encore. L'évolution du monde ne peut en aucun cas nous

laisser indifférents. Certes, l'ONU – qui en est le miroir – reste imparfaite et n'a pas toujours répondu aux grands espoirs qu'elle avait éveillés, mais elle n'en demeure pas moins l'unique organisation universelle qui se soit explicitement fixé comme but suprême de maintenir la paix et la sécurité internationales et qui traite aussi tous les problèmes de portée mondiale. Rien ne peut donc la remplacer.

L'interdépendance des Etats va toujours croissant. Quelle que soit l'importance que nous continuerons à accorder à l'Europe, il n'est plus possible d'y confiner notre action politique – au sein du Conseil de l'Europe ou de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (CSCE) par exemple. Il faut au contraire agir dans le même sens sur le plan mondial.

La Suisse, pas plus qu'un autre Etat, ne peut échapper aux effets des conflits qui se déroulent dans le monde, conflits qu'il devient d'ailleurs impossible de régler dans un cadre régional seulement; or, l'ONU est la seule enceinte au monde qui tente de les saisir sous leurs multiples aspects et – concurremment avec les initiatives bilatérales et régionales – de faire mûrir des solutions. Un pays qui a fondé toute sa politique sur le règlement pacifique des différends doit-il s'en écarter?

En tant que membre de la communauté internationale, nous devons assumer notre part de la responsabilité de l'avenir du monde et nous associer aux efforts de tous les Etats vers des fins communes. L'ONU nous offre un vaste champ d'action; nous pourrions y poursuivre nos activités traditionnelles dans le domaine de la coopération au développement, de l'aide humanitaire – y compris l'aide aux réfugiés et l'aide en cas de catastrophe – ainsi que des bons offices; en s'intégrant dans un effort commun, elles prendraient plus de sens encore.

Nous pourrions aussi protéger nos intérêts les plus concrets. Que l'on songe, par exemple, à notre forte dépendance de l'étranger sur le plan économique; nous devons importer la plupart des matières premières que nous utilisons et une part très importante de notre consommation d'énergie. L'essor de notre commerce est, dans une large mesure, lié à la stabilité des marchés étrangers. Quelle que soit leur origine, les décisions économiques fondamentales qui sont prises sur le plan mondial affectent donc particulièrement la Suisse. Elle a toujours eu comme objectif de participer à leur élaboration et de faire entendre sa voix sur les questions de principe. Or, il faut se garder, sous ce rapport, de sous-estimer l'importance de l'ONU. C'est en effet à l'Assemblée générale que – dans le domaine économique aussi – mûrissent les conceptions politiques qui vont influencer ensuite les travaux des institutions spécialisées. Notre pays marquerait par l'adhésion qu'il ne s'en désintéresse pas.

On entend souvent dire qu'il suffit à la Suisse de participer aux travaux des institutions spécialisées et des organes subsidiaires de l'ONU dans les questions qui l'intéressent. Cet argument est périmé, car le système des Nations Unies forme de nos jours une unité dont l'ONU est la tête. Toutes les questions de principe y sont l'objet d'un processus de négociation continu qui se déroule dans l'ensemble des institutions du système, y compris l'ONU.

Il est certain aussi qu'il y aura toujours moins d'Etats enclins à prendre en considération le «cas particulier» de la Suisse ou même à y voir un facteur positif dans les relations internationales. Les Etats occidentaux pourront nous reprocher de ne pas vouloir défendre avec eux des intérêts communs et les valeurs fondamentales de notre culture et de notre civilisation. Les pays en développement, quant à eux, comprendront de moins en moins pourquoi la Suisse se distance de l'organe multilatéral qu'ils placent au cœur de leur politique étrangère, et auquel ils soumettent des problèmes dont la solution revêt une importance décisive pour notre avenir aussi.

Cette incompréhension croissante vis-à-vis de notre pays pourrait se manifester d'abord par le refus de donner suite aux requêtes spécifiques de la Suisse à l'ONU. C'est ainsi qu'il sera plus difficile à la Suisse d'obtenir le droit de participer – sur la base d'arrangements spéciaux – aux négociations auxquelles elle souhaite être partie en raison de ses intérêts particuliers. L'attitude de nos partenaires pourrait aussi devenir plus dure dans les institutions spécialisées et dans les organes subsidiaires des Nations Unies dont nous sommes membre à part entière. Enfin, à la longue, notre absence de l'ONU pourrait avoir des répercussions négatives sur nos relations bilatérales.

En définitive, nous irons vers un isolement grandissant. Faudra-t-il alors repenser notre politique étrangère parce que son objectif déclaré, l'ouverture sur le monde, ne correspond plus à la réalité des faits? Un tel développement serait à notre époque – nous en sommes convaincus – préjudiciable à l'avenir de notre pays.

Il ne s'agit pas ici de dresser le bilan – mathématique en quelque sorte – des avantages et des désavantages de l'adhésion de la Suisse à l'ONU. Cela serait d'ailleurs impossible et il faut partir d'un autre point de vue. La situation politique mondiale est préoccupante et – même à court terme – on ne peut prédire son évolution. En cas de crise surtout, la Suisse doit pouvoir se faire entendre. Les difficultés auxquelles nous sommes confrontés dans le monde ne naissent pas de l'ONU. Elles surgissent en dehors d'elle et c'est précisément le mandat de l'Organisation que de tenter de les résoudre. Nous devons, nous aussi, l'aider dans cette tâche.

Nous aurions besoin, comme tout autre Etat, de parfaire nos contacts bilatéraux à l'ONU et de disposer des sources d'informations que procurent les Nations Unies, sources d'une richesse incomparable, mais qui ne sont pleinement accessibles qu'aux Etats membres.

Ainsi donc – et telle est notre conclusion – l'adhésion, bien loin de porter préjudice à l'application de notre politique traditionnelle, la doterait au contraire d'un instrument supplémentaire qui accroîtrait son efficacité.

Il importe de ne pas dramatiser la question de l'adhésion, mais de comprendre que la Suisse a besoin, comme n'importe quel autre Etat, des possibilités qu'offre l'ONU et qu'elle ne devrait pas s'en priver volontairement. Au cours de ces dernières années, on a parfois mis en doute – dans notre pays aussi – la capacité d'innovation de la Suisse, son aptitude à s'élever au-dessus de l'acquis et du quotidien pour saisir dans toute leur ampleur les mutations historiques de notre époque. L'adhésion à l'ONU apporterait au contraire la preuve que la

Suisse est capable de s'adapter à des circonstances changeantes, tout en respectant et en continuant à appliquer les principes de politique étrangère auxquels elle entend rester fidèle comme par le passé.

5 Procédure d'adhésion

L'entrée de la Suisse aux Nations Unies représente l'adhésion à une organisation internationale dont la Charte est l'acte constitutif. Suivant l'article 85, chiffre 5, de la constitution, il faut tout d'abord que les Chambres fédérales approuvent l'adhésion et autorisent le Conseil fédéral à demander l'admission de la Suisse. Comme l'ONU est une organisation de sécurité collective, au sens de l'article 89, 5^e alinéa, de la constitution, l'arrêté fédéral adopté par les Chambres doit être soumis au référendum obligatoire en matière de traités internationaux, c'est-à-dire au vote du peuple et des cantons.

L'Etat qui désire devenir membre de l'ONU doit adresser une demande au Secrétaire général de l'ONU, à l'intention du Conseil de sécurité. Pour remplir les conditions fixées par l'article 4 de la Charte, relatif à l'admission de nouveaux membres, cet Etat doit déclarer dans un instrument formel, au sens de l'article 134 du règlement intérieur de l'Assemblée générale de l'ONU, qu'il accepte, en tant qu'Etat pacifique, les obligations de la Charte. L'article 4 spécifie en effet que peuvent devenir membres des Nations Unies tous les Etats pacifiques «qui acceptent les obligations de la Charte et, au jugement de l'Organisation, sont capables de les remplir et disposés à le faire». L'admission elle-même se fait «par décision de l'Assemblée générale sur recommandation du Conseil de sécurité.»

La recommandation du Conseil de sécurité est sujette au veto que peut opposer chacun des cinq membres permanents du Conseil. Si aucun d'eux n'exerce son droit de veto et si la majorité requise au Conseil de sécurité est acquise, la décision de l'Assemblée générale est prise à la majorité des deux tiers.

Dès l'instant où elle aura déposé sa demande d'admission auprès du Secrétaire général de l'ONU, la Suisse ne pourra plus influencer le cours de la procédure.

Nous avons exposé, au chiffre 414 du message, les raisons pour lesquelles il n'est pas nécessaire, ni possible non plus, qu'en adhérant à l'ONU la Suisse fasse une réserve formelle au sujet de sa neutralité permanente, qu'elle entend maintenir même comme membre de l'ONU.

Aussi vous proposons-nous que, avant l'adhésion, le Conseil fédéral fasse une déclaration dans laquelle il affirmera expressément que la Suisse maintiendra sa neutralité permanente et armée, même en étant membre de l'ONU. Sans doute la neutralité suisse est-elle généralement reconnue; il importe néanmoins de signifier clairement aux Etats membres de l'ONU qu'en adhérant à cette organisation, la Suisse n'entend aucunement se départir de sa neutralité traditionnelle. Toute incertitude sera ainsi écartée.

Le Conseil fédéral fera donc une déclaration unilatérale qui, fondée sur les principes définis dans le présent message, précisera que la Suisse a la ferme intention de conserver sa neutralité permanente, même comme membre de

l'ONU, et qu'elle ne considère pas une telle attitude comme incompatible avec les obligations de la Charte. Cette référence expresse au maintien de la neutralité suisse sera aussi un moyen d'éviter que celle-ci ne fasse l'objet de discussions dans le cadre de l'organisation mondiale.

En vertu de l'article 102, chiffres 8 et 9, de la constitution, c'est au Conseil fédéral qu'appartient la compétence de faire cette déclaration. En effet, il s'agit en l'occurrence, comme le dit la constitution, de veiller à l'observation des rapports internationaux de la Suisse et au maintien de sa neutralité.

6 Conséquences financières et effets sur l'état du personnel

61 Conséquences financières

Le montant des quotes-parts que doivent verser les Etats membres se calcule d'après un barème basé sur le produit national brut. Cependant, l'Assemblée générale a fixé un taux maximal de contribution de 25 pour cent du budget de l'ONU et un minimum de 0,01 pour cent.

Selon le barème actuel, la Suisse doit contribuer, à raison de 1,05 pour cent au coût des activités de l'ONU auxquelles elle participe à part entière. Si elle devient membre, sa quote-part annuelle de 1,05 pour cent sera calculée par rapport à l'ensemble du budget de l'ONU. Selon nos calculs, cela représentera, pour l'année 1983, une contribution de 15 720 500 francs suisses, à un taux de change de 1 fr. 80 suisse par dollar. Ce montant est prévu au plan financier pour les années 1981 à 1983. Il inclut les contributions que la Suisse verse déjà maintenant pour le financement de l'organe principal et des organes subsidiaires dont elle est membre, à savoir la Cour internationale de Justice ainsi que la CNUCED, l'ONUDI, la Commission économique pour l'Europe, l'Organe international de contrôle des stupéfiants et la Commission des sociétés transnationales, ainsi que les quotes-parts que nous avons à payer pour les conférences mondiales des Nations Unies auxquelles nous sommes représentés avec plein droit de participation¹⁾.

L'adhésion à l'ONU aura en outre des conséquences financières dans les domaines du personnel²⁾, des transmissions et des voyages de service. D'après nos calculs, il faut s'attendre, dans ce domaine, à des dépenses de l'ordre de 3 millions de francs suisses par an³⁾. Ce montant, qui devra figurer au plus tôt au plan financier pour 1984, engloberait les frais correspondant à environ trente agents supplémentaires – coût des places de travail y compris – au renforcement du personnel de la mission permanente de la Suisse à New York pendant les sessions de l'Assemblée générale de l'ONU, aux voyages de service supplémentaires entre Berne et New York, à la participation du Chef du Département des affaires étrangères au débat général de l'Assemblée générale ainsi qu'à une ligne de télex permanente entre Berne et New York.

¹⁾ Sur la base des comptes de l'ONU pour 1980, ces contributions s'élèvent à un total de 2,5 millions de francs suisses, à un taux de change de 1 fr. 80 suisse par dollar.

²⁾ Voir à ce sujet chiffre 62.

³⁾ L'évaluation de ces coûts est basée sur le niveau des prix et des salaires de 1981.

62 Effets sur l'état du personnel

Nous présenterons à l'Assemblée fédérale, en temps utile, une proposition concernant le relèvement des effectifs.

63 Conséquences pour les cantons et les communes

L'adhésion de la Suisse à l'ONU n'entraîne aucune charge pour les cantons et les communes.

7 Grandes lignes de la politique gouvernementale

Le présent message vous a été annoncé dans le rapport du 16 janvier 1980¹⁾ sur les Grandes lignes de la politique gouvernementale durant la législature 1979-1983 et dans le rapport intermédiaire du 5 octobre 1981²⁾. Le Conseil fédéral a fait savoir dans ces rapports qu'il accordait une priorité absolue à la présentation du message sur l'adhésion de la Suisse à l'ONU et qu'il rangeait cet objet parmi les points forts de la législature actuelle.

8 Constitutionnalité

En adhérant à l'ONU, la Suisse assumera les droits et les obligations qui découlent, pour les Etats membres, de la Charte des Nations Unies. L'adhésion à l'ONU fait partie de notre politique extérieure et relève de la compétence générale de la Confédération pour les affaires étrangères. Cette compétence résulte du contexte général et du système de la constitution. Elle trouve son expression dans les articles 8 et 85, chiffres 5 et 6, ainsi que 102, chiffres 8 et 9, de la constitution. Comme l'ONU est, selon sa Charte, une organisation de sécurité collective, l'adhésion de la Suisse doit être soumise au référendum obligatoire, conformément à l'article 89, 5^e alinéa, de la constitution.

27242

¹⁾ FF 1980 I 586, 2^e partie, chiffre 113.

²⁾ FF 1981 III 635, 2^e partie, chiffre 112.

**Arrêté fédéral
sur l'adhésion de la Suisse
à l'Organisation des Nations Unies**

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,

vu la compétence de la Confédération pour les affaires étrangères;

vu le message du Conseil fédéral du 21 décembre 1981¹⁾,

arrête:

Article premier

L'adhésion de la Suisse à l'Organisation des Nations Unies est approuvée.

Art. 2

Le Conseil fédéral est autorisé à adresser au Secrétaire général une demande d'admission dans laquelle il déclarera que la Suisse accepte les obligations de la Charte des Nations Unies.

Art. 3

Avant l'adhésion, le Conseil fédéral fera une déclaration dans laquelle il affirmera expressément que la Suisse maintiendra sa neutralité permanente et armée.

Art. 4

Le présent arrêté est soumis au référendum obligatoire en matière de traités internationaux (art. 89, 5^e al., cst.).

27242

¹⁾ FF 1982 I 505

Charte des Nations Unies

Texte original

Signée à San Francisco le 26 juin 1945
Entrée en vigueur le 24 octobre 1945

Nous, peuples des Nations Unies, résolu

à préserver les générations futures du fléau de la guerre qui deux fois en l'espace d'une vie humaine a infligé à l'humanité d'indicibles souffrances,

à proclamer à nouveau notre foi dans les droits fondamentaux de l'homme, dans la dignité et la valeur de la personne humaine, dans l'égalité de droits des hommes et des femmes, ainsi que des nations, grandes et petites,

à créer les conditions nécessaires au maintien de la justice et du respect des obligations nées des traités et autres sources du droit international,

à favoriser le progrès social et instaurer de meilleures conditions de vie dans une liberté plus grande,

et à ces fins

à pratiquer la tolérance, à vivre en paix l'un avec l'autre dans un esprit de bon voisinage,

à unir nos forces pour maintenir la paix et la sécurité internationales,

à accepter des principes et instituer des méthodes garantissant qu'il ne sera pas fait usage de la force des armes, sauf dans l'intérêt commun,

à recourir aux institutions internationales pour favoriser le progrès économique et social de tous les peuples,

avons décidé d'associer nos efforts pour réaliser ces desseins.

En conséquence, nos gouvernements respectifs, par l'intermédiaire de leurs représentants, réunis en la ville de San Francisco, et munis de pleins pouvoirs reconnus en bonne et due forme, ont adopté la présente Charte des Nations Unies et établissent par les présentes une organisation internationale qui prendra le nom de Nations Unies.

Chapitre I: Buts et principes

Article 1

Les buts des Nations Unies sont les suivants:

1. Maintenir la paix et la sécurité internationales et à cette fin: prendre des mesures collectives efficaces en vue de prévenir et d'écartier les menaces à

- la paix et de réprimer tout acte d'agression ou autre rupture de la paix, et réaliser, par des moyens pacifiques, conformément aux principes de la justice et du droit international, l'ajustement ou le règlement de différends ou de situations, de caractère international, susceptibles de mener à une rupture de la paix;
2. Développer entre les nations des relations amicales fondées sur le respect du principe de l'égalité des droits des peuples et de leur droit à disposer d'eux-mêmes, et prendre toutes autres mesures propres à consolider la paix du monde;
 3. Réaliser la coopération internationale en résolvant les problèmes internationaux d'ordre économique, social, intellectuel ou humanitaire, en développant et en encourageant le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour tous, sans distinction de race, de sexe, de langue ou de religion;
 4. Etre un centre où s'harmonisent les efforts des nations vers ces fins communes.

Article 2

L'Organisation des Nations Unies et ses Membres, dans la poursuite des buts énoncés à l'Article 1, doivent agir conformément aux principes suivants:

1. L'Organisation est fondée sur le principe de l'égalité souveraine de tous ses Membres.
2. Les Membres de l'Organisation, afin d'assurer à tous la jouissance des droits et avantages résultant de leur qualité de Membre, doivent remplir de bonne foi les obligations qu'ils ont assumées aux termes de la présente Charte.
3. Les Membres de l'Organisation règlent leurs différends internationaux par des moyens pacifiques, de telle manière que la paix et la sécurité internationales ainsi que la justice ne soient pas mises en danger.
4. Les Membres de l'Organisation s'abstiennent, dans leurs relations internationales, de recourir à la menace ou à l'emploi de la force, soit contre l'intégrité territoriale ou l'indépendance politique de tout Etat, soit de toute autre manière incompatible avec les buts des Nations Unies,
5. Les Membres de l'Organisation donnent à celle-ci pleine assistance dans toute action entreprise par elle conformément aux dispositions de la présente Charte et s'abstiennent de prêter assistance à un Etat contre lequel l'Organisation entreprend une action préventive ou coercitive.
6. L'Organisation fait en sorte que les Etats qui ne sont pas Membres des Nations Unies agissent conformément à ces principes dans la mesure nécessaire au maintien de la paix et de la sécurité internationales.

7. Aucune disposition de la présente Charte n'autorise les Nations Unies à intervenir dans des affaires qui relèvent essentiellement de la compétence nationale d'un Etat ni n'oblige les Membres à soumettre des affaires de ce genre à une procédure de règlement aux termes de la présente Charte; toutefois, ce principe ne porte en rien atteinte à l'application des mesures de coercition prévues au Chapitre VII.

Chapitre II: Membres

Article 3

Sont Membres originaires des Nations unies les Etats qui, ayant participé à la Conférence des Nations Unies pour l'Organisation internationale à San Francisco ou ayant antérieurement signé la Déclaration des Nations Unies, en date du 1^{er} janvier 1942, signent la présente Charte et la ratifient conformément à l'Article 110.

Article 4

¹ Peuvent devenir Membres des Nations Unies tous autres Etats pacifiques qui acceptent les obligations de la présente Charte et, au jugement de l'Organisation, sont capables de les remplir et disposés à le faire.

² L'admission comme Membre des Nations Unies de tout Etat remplissant ces conditions se fait par décision de l'Assemblée générale sur recommandation du Conseil de sécurité.

Article 5

Un Membre de l'Organisation contre lequel une action préventive ou coercitive a été entreprise par le Conseil de sécurité peut être suspendu par l'Assemblée générale, sur recommandation du Conseil de sécurité, de l'exercice des droits et privilèges inhérents à la qualité de Membre. L'exercice de ces droits et privilèges peut être rétabli par le Conseil de sécurité.

Article 6

Si un Membre de l'Organisation enfreint de manière persistante les principes énoncés dans la présente Charte, il peut être exclu de l'Organisation par l'Assemblée générale sur recommandation du Conseil de sécurité.

Chapitre III: Organes

Article 7

¹ Il est créé comme organes principaux de l'Organisation des Nations Unies: une Assemblée générale, un Conseil de sécurité, un Conseil économique et

social, un Conseil de tutelle, une Cour internationale de Justice et un Secrétariat.

² Les organes subsidiaires qui se révéleraient nécessaires pourront être créés conformément à la présente Charte.

Article 8

Aucune restriction ne sera imposée par l'Organisation à l'accès des hommes et des femmes, dans des conditions égales, à toutes les fonctions, dans ses organes principaux et subsidiaires.

Chapitre IV: Assemblée générale

Composition

Article 9

¹ L'Assemblée générale se compose de tous les Membres des Nations Unies.

² Chaque Membre a cinq représentants au plus à l'Assemblée générale.

Fonctions et pouvoirs

Article 10

L'Assemblée générale peut discuter toutes questions ou affaires rentrant dans le cadre de la présente Charte ou se rapportant aux pouvoirs et fonctions de l'un quelconque des organes prévus dans la présente Charte, et, sous réserve des dispositions de l'Article 12, formuler sur ces questions ou affaires des recommandations aux Membres de l'Organisation des Nations Unies, au Conseil de sécurité, ou aux Membres de l'Organisation et au Conseil de sécurité.

Article 11

¹ L'Assemblée générale peut étudier les principes généraux de coopération pour le maintien de la paix et de la sécurité internationales, y compris les principes régissant le désarmement et la réglementation des armements, et faire, sur ces principes, des recommandations soit aux Membres de l'Organisation, soit au Conseil de sécurité, soit aux Membres de l'Organisation et au Conseil de sécurité.

² L'Assemblée générale peut discuter toutes questions se rattachant au maintien de la paix et de la sécurité internationales dont elle aura été saisie par l'une quelconque des Nations Unies, ou par le Conseil de sécurité, ou par un Etat qui n'est pas Membre de l'Organisation conformément aux dispositions du paragraphe 2 de l'Article 35, et, sous réserve de l'Article 12, faire sur toutes questions de ce genre des recommandations soit à l'Etat ou aux Etats intéressés, soit au Conseil de sécurité, soit aux Etats et au Conseil de sécurité. Toute

question de ce genre qui appelle une action est renvoyée au Conseil de sécurité par l'Assemblée générale, avant ou après discussion.

³ L'Assemblée générale peut attirer l'attention du Conseil de sécurité sur les situations qui semblent devoir mettre en danger la paix et la sécurité internationales.

⁴ Les pouvoirs de l'Assemblée générale énumérés dans le présent Article ne limitent pas la portée générale de l'Article 10.

Article 12

¹ Tant que le Conseil de sécurité remplit, à l'égard d'un différend ou d'une situation quelconque, les fonctions qui lui sont attribuées par la présente Charte, l'Assemblée générale ne doit faire aucune recommandation sur ce différend ou cette situation, à moins que le Conseil de sécurité ne le lui demande.

² Le Secrétaire général, avec l'assentiment du Conseil de sécurité, porte à la connaissance de l'Assemblée générale, lors de chaque session, les affaires relatives au maintien de la paix et de la sécurité internationales dont s'occupe le Conseil de sécurité; il avise de même l'Assemblée générale ou, si l'Assemblée générale ne siège pas, les Membres de l'Organisation, dès que le Conseil de sécurité cesse de s'occuper desdites affaires.

Article 13

¹ L'Assemblée générale provoque des études et fait des recommandations en vue de:

- a) développer la coopération internationale dans le domaine politique et encourager le développement progressif du droit international et sa codification;
- b) développer la coopération internationale dans les domaines économique, social, de la culture intellectuelle et de l'éducation, de la santé publique, et faciliter pour tous, sans distinction de race, de sexe, de langue ou de religion, la jouissance des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

² Les autres responsabilités, fonctions et pouvoirs de l'Assemblée générale, relativement aux questions mentionnées au paragraphe 1 b ci-dessus, sont énoncés aux Chapitres IX et X.

Article 14

Sous réserve des dispositions de l'Article 12, l'Assemblée générale peut recommander les mesures propres à assurer l'ajustement pacifique de toute situation, quelle qu'en soit l'origine, qui lui semble de nature à nuire au bien général ou à compromettre les relations amicales entre nations, y compris les situations résultant d'une infraction aux dispositions de la présente Charte où sont énoncés les buts et les principes des Nations Unies.

Article 15

¹ L'Assemblée générale reçoit et étudie les rapports annuels et les rapports spéciaux du Conseil de sécurité; ces rapports comprennent un compte rendu des mesures que le Conseil de sécurité a décidées ou prises pour maintenir la paix et la sécurité internationales.

² L'Assemblée générale reçoit et étudie les rapports des autres organes de l'Organisation.

Article 16

L'Assemblée générale remplit, en ce qui concerne le régime international de tutelle, les fonctions qui lui sont dévolues en vertu des Chapitres XII et XIII; entre autres, elle approuve les accords de tutelle relatifs aux zones non désignées comme zones stratégiques.

Article 17

¹ L'Assemblée générale examine et approuve le budget de l'Organisation.

² Les dépenses de l'Organisation sont supportées par les Membres selon la répartition fixée par l'Assemblée générale.

³ L'Assemblée générale examine et approuve tous arrangements financiers et budgétaires passés avec les institutions spécialisées visées à l'Article 57 et examine les budgets administratifs desdites institutions en vue de leur adresser des recommandations.

Vote**Article 18**

¹ Chaque membre de l'Assemblée générale dispose d'une voix.

² Les décisions de l'Assemblée générale sur les questions importantes sont prises à la majorité des deux tiers des membres présents et votants. Sont considérées comme questions importantes: les recommandations relatives au maintien de la paix et de la sécurité internationales, l'élection des membres non permanents du Conseil de sécurité, l'élection des membres du Conseil économique et social, l'élection des membres du Conseil de tutelle conformément au paragraphe 1c de l'Article 86, l'admission de nouveaux Membres dans l'Organisation, la suspension des droits et privilèges de Membres, l'exclusion de Membres, les questions relatives au fonctionnement du régime de tutelle et les questions budgétaires.

³ Les décisions sur d'autres questions, y compris la détermination de nouvelles catégories de questions à trancher à la majorité des deux tiers, sont prises à la majorité des membres présents et votants.

Article 19

Un Membre des Nations Unies en retard dans le paiement de sa contribution aux dépenses de l'Organisation ne peut participer au vote à l'Assemblée générale si le montant de ses arriérés est égal ou supérieur à la contribution due par lui pour les deux années complètes écoulées. L'Assemblée générale peut néanmoins autoriser ce Membre à participer au vote si elle constate que le manquement est dû à des circonstances indépendantes de sa volonté.

Procédure**Article 20**

L'Assemblée générale tient une session annuelle régulière et, lorsque les circonstances l'exigent, des sessions extraordinaires. Celles-ci sont convoquées par le Secrétaire général sur la demande du Conseil de sécurité ou de la majorité des Membres des Nations Unies.

Article 21

L'Assemblée générale établit son règlement intérieur. Elle désigne son Président pour chaque session.

Article 22

L'Assemblée générale peut créer les organes subsidiaires qu'elle juge nécessaires à l'exercice de ses fonctions.

Chapitre V: Conseil de sécurité**Composition****Article 23**

¹ Le Conseil de sécurité se compose de quinze Membres de l'Organisation. La République de Chine, la France, l'Union des Républiques socialistes soviétiques, le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord et les Etats-Unis d'Amérique sont membres permanents du Conseil de sécurité. Dix autres Membres de l'Organisation sont élus, à titre de membres non permanents du Conseil de sécurité, par l'Assemblée générale qui tient spécialement compte, en premier lieu, de la contribution des Membres de l'Organisation au maintien de la paix et de la sécurité internationales et aux autres fins de l'Organisation, et aussi d'une répartition géographique équitable.

² Les membres non permanents du Conseil de sécurité sont élus pour une période de deux ans. Lors de la première élection des membres non permanents après que le nombre des membres du Conseil de sécurité aura été porté

de onze à quinze, deux des quatre membres supplémentaires seront élus pour une période d'un an. Les membres sortants ne sont pas immédiatement rééligibles.

³ Chaque membre du Conseil de sécurité a un représentant au Conseil.

Fonctions et pouvoirs

Article 24

¹ Afin d'assurer l'action rapide et efficace de l'Organisation, ses Membres confèrent au Conseil de sécurité la responsabilité principale du maintien de la paix et de la sécurité internationales et reconnaissent qu'en s'acquittant des devoirs que lui impose cette responsabilité le Conseil de sécurité agit en leur nom.

² Dans l'accomplissement de ces devoirs, le Conseil de sécurité agit conformément aux buts et principes des Nations Unies. Les pouvoirs spécifiques accordés au Conseil de sécurité pour lui permettre d'accomplir lesdits devoirs sont définis aux Chapitres VI, VII, VIII et XII.

³ Le Conseil de sécurité soumet pour examen des rapports annuels et, le cas échéant, des rapports spéciaux à l'Assemblée générale.

Article 25

Les Membres de l'Organisation conviennent d'accepter et d'appliquer les décisions du Conseil de sécurité conformément à la présente Charte.

Article 26

Afin de favoriser l'établissement et le maintien de la paix et de la sécurité internationales en ne détournant vers les armements que le minimum des ressources humaines et économiques du monde, le Conseil de sécurité est chargé, avec l'assistance du Comité d'état-major prévu à l'Article 47, d'élaborer des plans qui seront soumis aux Membres de l'Organisation en vue d'établir un système de réglementation des armements.

Vote

Article 27

¹ Chaque membre du Conseil de sécurité dispose d'une voix.

² Les décisions du Conseil de sécurité sur des questions de procédure sont prises par un vote affirmatif de neuf membres.

³ Les décisions du Conseil de sécurité sur toutes autres questions sont prises par un vote affirmatif de neuf de ses membres dans lequel sont comprises les voix de tous les membres permanents, étant entendu que, dans les décisions prises aux termes du Chapitre VI et du paragraphe 3 de l'Article 52, une partie à un différend s'abstient de voter.

Procédure**Article 28**

¹ Le Conseil de sécurité est organisé de manière à pouvoir exercer ses fonctions en permanence. A cet effet, chaque membre du Conseil de sécurité doit avoir en tout temps un représentant au Siège de l'Organisation.

² Le Conseil de sécurité tient des réunions périodiques auxquelles chacun de ses membres peut, s'il le désire, se faire représenter par un membre de son gouvernement ou par quelque autre représentant spécialement désigné.

³ Le Conseil de sécurité peut tenir des réunions à tous endroits autres que le Siège de l'Organisation qu'il juge les plus propres à faciliter sa tâche.

Article 29

Le Conseil de sécurité peut créer les organes subsidiaires qu'il juge nécessaires à l'exercice de ses fonctions.

Article 30

Le Conseil de sécurité établit son règlement intérieur, dans lequel il fixe le mode de désignation de son Président.

Article 31

Tout Membre de l'Organisation qui n'est pas membre du Conseil de sécurité peut participer, sans droit de vote, à la discussion de toute question soumise au Conseil de sécurité, chaque fois que celui-ci estime que les intérêts de ce Membre sont particulièrement affectés.

Article 32

Tout Membre des Nations Unies qui n'est pas membre du Conseil de sécurité ou tout Etat qui n'est pas Membre des Nations Unies, s'il est partie à un différend examiné par le Conseil de sécurité, est convié à participer, sans droit de vote, aux discussions relatives à ce différend. Le Conseil de sécurité détermine les conditions qu'il estime juste de mettre à la participation d'un Etat qui n'est pas Membre de l'Organisation.

Chapitre VI: Règlement pacifique des différends**Article 33**

¹ Les parties à tout différend dont la prolongation est susceptible de menacer le maintien de la paix et de la sécurité internationales doivent en rechercher la solution, avant tout, par voie de négociation, d'enquête, de médiation, de

conciliation, d'arbitrage, de règlement judiciaire, de recours aux organismes ou accords régionaux, ou par d'autres moyens pacifiques de leur choix.

² Le Conseil de sécurité, s'il le juge nécessaire, invite les parties à régler leur différend par de tels moyens.

Article 34

Le Conseil de sécurité peut enquêter sur tout différend ou toute situation qui pourrait entraîner un désaccord entre nations ou engendrer un différend, afin de déterminer si la prolongation de ce différend ou de cette situation semble devoir menacer le maintien de la paix et de la sécurité internationales.

Article 35

¹ Tout Membre de l'Organisation peut attirer l'attention du Conseil de sécurité ou de l'Assemblée générale sur un différend ou une situation de la nature visée dans l'Article 34.

² Un Etat qui n'est pas Membre de l'Organisation peut attirer l'attention du Conseil de sécurité ou de l'Assemblée générale sur tout différend auquel il est partie, pourvu qu'il accepte préalablement, aux fins de ce différend, les obligations de règlement pacifique prévues dans la présente Charte.

³ Les actes de l'Assemblée générale relativement aux affaires portées à son attention en vertu du présent Article sont soumis aux dispositions des Articles 11 et 12.

Article 36

¹ Le Conseil de sécurité peut, à tout moment de l'évolution d'un différend de la nature mentionnée à l'Article 33 ou d'une situation analogue, recommander les procédures ou méthodes d'ajustement appropriées.

² Le Conseil de sécurité devra prendre en considération toutes procédures déjà adoptées par les parties pour le règlement de ce différend.

³ En faisant les recommandations prévues au présent Article, le Conseil de sécurité doit aussi tenir compte du fait que, d'une manière générale, les différends d'ordre juridique devraient être soumis par les parties à la Cour internationale de Justice conformément aux dispositions du Statut de la Cour.

Article 37

¹ Si les parties à un différend de la nature mentionnée à l'Article 33 ne réussissent pas à le régler par les moyens indiqués audit Article, elles le soumettent au Conseil de sécurité.

² Si le Conseil de sécurité estime que la prolongation du différend semble, en fait, menacer le maintien de la paix et de la sécurité internationales, il décide s'il doit agir en application de l'Article 36 ou recommander tels termes de règlement qu'il juge appropriés.

Article 38

Sans préjudice des dispositions des Articles 33 à 37, le Conseil de sécurité peut, si toutes les parties à un différend le demandent, faire des recommandations à celles-ci en vue d'un règlement pacifique de ce différend.

Chapitre VII:**Action en cas de menace contre la paix, de rupture de la paix et d'acte d'agression****Article 39**

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 et fait des recommandations ou décide quelles mesures seront prises conformément aux Articles 41 et 42 pour maintenir ou rétablir la paix et la sécurité internationales.

Article 40

Afin d'empêcher la situation de s'aggraver, le Conseil de sécurité, avant de faire les recommandations ou de décider des mesures à prendre conformément à l'Article 39, peut inviter les parties intéressées à se conformer aux mesures provisoires qu'il juge nécessaires ou souhaitables. Ces mesures provisoires ne préjugent en rien les droits, les prétentions ou la position des parties intéressées. En cas de non-exécution de ces mesures provisoires, le Conseil de sécurité tient dûment compte de cette défaillance.

Article 41

Le Conseil de sécurité peut décider quelles mesures n'impliquant pas l'emploi de la force armée doivent être prises pour donner effet à ses décisions, et peut inviter les Membres des Nations Unies à appliquer ces mesures. Celles-ci peuvent comprendre l'interruption complète ou partielle des relations économiques et des communications ferroviaires, maritimes, aériennes, postales, télégraphiques, radio-électriques et des autres moyens de communication, ainsi que la rupture des relations diplomatiques.

Article 42

Si le Conseil de sécurité estime que les mesures prévues à l'Article 41 seraient inadéquates ou qu'elles se sont révélées telles, il peut entreprendre, au moyen de forces aériennes, navales ou terrestres, toute action qu'il juge nécessaire au maintien ou au rétablissement de la paix et de la sécurité internationales. Cette action peut comprendre des démonstrations, des mesures de blocus et d'autres opérations exécutées par des forces aériennes, navales ou terrestres de Membres des Nations Unies.

Article 43

¹ Tous les Membres des Nations Unies, afin de contribuer au maintien de la paix et de la sécurité internationales, s'engagent à mettre à la disposition du Conseil de sécurité, sur son invitation et conformément à un accord spécial ou à des accords spéciaux, les forces armées, l'assistance et les facilités, y compris le droit de passage, nécessaires au maintien de la paix et de la sécurité internationales.

² L'accord ou les accords susvisés fixeront les effectifs et la nature de ces forces, leur degré de préparation et leur emplacement général, ainsi que la nature des facilités et de l'assistance à fournir.

³ L'accord ou les accords seront négociés aussitôt que possible, sur l'initiative du Conseil de sécurité. Ils seront conclus entre le Conseil de sécurité et des Membres de l'Organisation, ou entre le Conseil de sécurité et des groupes de Membres de l'Organisation, et devront être ratifiés par les Etats signataires selon leurs règles constitutionnelles respectives.

Article 44

Lorsque le Conseil de sécurité a décidé de recourir à la force, il doit, avant d'inviter un Membre non représenté au Conseil à fournir des forces armées en exécution des obligations contractées en vertu de l'Article 43, convier ledit Membre, si celui-ci le désire, à participer aux décisions du Conseil de sécurité touchant l'emploi de contingents des forces armées de ce Membre.

Article 45

Afin de permettre à l'Organisation de prendre d'urgence des mesures d'ordre militaire, des Membres des Nations Unies maintiendront des contingents nationaux de forces aériennes immédiatement utilisables en vue de l'exécution combinée d'une action coercitive internationale. Dans les limites prévues par l'accord spécial ou les accords spéciaux mentionnés à l'Article 43, le Conseil de sécurité, avec l'aide du Comité d'état-major, fixe l'importance et le degré de préparation de ces contingents et établit des plans prévoyant leur action combinée.

Article 46

Les plans pour l'emploi de la force armée sont établis par le Conseil de sécurité avec l'aide du Comité d'état-major.

Article 47

¹ Il est établi un Comité d'état-major chargé de conseiller et d'assister le Conseil de sécurité pour tout ce qui concerne les moyens d'ordre militaire nécessaires au Conseil pour maintenir la paix et la sécurité internationales,

l'emploi et le commandement des forces mises à sa disposition, la réglementation des armements et le désarmement éventuel.

² Le Comité d'état-major se compose des chefs d'état-major des membres permanents du Conseil de sécurité ou de leurs représentants. Il convie tout Membre des Nations Unies qui n'est pas représenté au Comité d'une façon permanente à s'associer à lui, lorsque la participation de ce Membre à ses travaux lui est nécessaire pour la bonne exécution de sa tâche.

³ Le Comité d'état-major est responsable, sous l'autorité du Conseil de sécurité, de la direction stratégique de toutes forces armées mises à la disposition du Conseil. Les questions relatives au commandement de ces forces seront réglées ultérieurement.

⁴ Des sous-comités régionaux du Comité d'état-major peuvent être établis par lui avec l'autorisation du Conseil de sécurité et après consultation des organismes régionaux appropriés.

Article 48

¹ Les mesures nécessaires à l'exécution des décisions du Conseil de sécurité pour le maintien de la paix et de la sécurité internationales sont prises par tous les Membres des Nations Unies ou certains d'entre eux, selon l'appréciation du Conseil.

² Ces décisions sont exécutées par les Membres des Nations Unies directement et grâce à leur action dans les organismes internationaux appropriés dont ils font partie.

Article 49

Les Membres des Nations Unies s'associent pour se prêter mutuellement assistance dans l'exécution des mesures arrêtées par le Conseil de sécurité.

Article 50

Si un Etat est l'objet de mesures préventives ou coercitives prises par le Conseil de sécurité, tout autre Etat, qu'il soit ou non membre des Nations Unies, s'il se trouve en présence de difficultés économiques particulières dues à l'exécution desdites mesures, a le droit de consulter le Conseil de sécurité au sujet de la solution de ces difficultés.

Article 51

Aucune disposition de la présente Charte ne porte atteinte au droit naturel de légitime défense, individuelle ou collective, dans le cas où un Membre des Nations Unies est l'objet d'une agression armée, jusqu'à ce que le Conseil de sécurité ait pris les mesures nécessaires pour maintenir la paix et la sécurité internationales. Les mesures prises par des Membres dans l'exercice de ce droit

de légitime défense sont immédiatement portées à la connaissance du Conseil de sécurité et n'affectent en rien le pouvoir et le devoir qu'a le Conseil, en vertu de la présente Charte, d'agir à tout moment de la manière qu'il juge nécessaire pour maintenir ou rétablir la paix et la sécurité internationales.

Chapitre VIII: Accords régionaux

Article 52

¹ Aucune disposition de la présente Charte ne s'oppose à l'existence d'accords ou d'organismes régionaux destinés à régler les affaires qui, touchant au maintien de la paix et de la sécurité internationales, se prêtent à une action de caractère régional, pourvu que ces accords ou ces organismes et leur activité soient compatibles avec les buts et les principes des Nations Unies.

² Les Membres des Nations Unies qui concluent ces accords ou constituent ces organismes doivent faire tous leurs efforts pour régler d'une manière pacifique, par le moyen desdits accords ou organismes, les différends d'ordre local, avant de les soumettre au Conseil de sécurité.

³ Le Conseil de sécurité encourage le développement du règlement pacifique des différends d'ordre local par le moyen de ces accords ou de ces organismes régionaux, soit sur l'initiative des Etats intéressés, soit sur renvoi du Conseil de sécurité.

⁴ Le présent Article n'affecte en rien l'application des Articles 34 et 35.

Article 53

¹ Le Conseil de sécurité utilise, s'il y a lieu, les accords ou organismes régionaux pour l'application des mesures coercitives prises sous son autorité. Toutefois, aucune action coercitive ne sera entreprise en vertu d'accords régionaux ou par des organismes régionaux sans l'autorisation du Conseil de sécurité; sont exceptées les mesures contre tout Etat ennemi au sens de la définition donnée au paragraphe 2 du présent Article, prévues en application de l'Article 107 ou dans les accords régionaux dirigés contre la reprise, par un tel Etat, d'une politique d'agression, jusqu'au moment où l'Organisation pourra, à la demande des gouvernements intéressés, être chargée de la tâche de prévenir toute nouvelle agression de la part d'un tel Etat.

² Le terme «Etat ennemi», employé au paragraphe 1 du présent Article, s'applique à tout Etat qui, au cours de la seconde guerre mondiale, a été l'ennemi de l'un quelconque des signataires de la présente Charte.

Article 54

Le Conseil de sécurité doit, en tout temps, être tenu pleinement au courant de toute action entreprise ou envisagée, en vertu d'accords régionaux ou par des

organismes régionaux, pour le maintien de la paix et de la sécurité internationales.

Chapitre IX: Coopération économique et sociale internationale

Article 55

En vue de créer les conditions de stabilité et de bien-être nécessaires pour assurer entre les nations des relations pacifiques et amicales fondées sur le respect du principe de l'égalité des droits des peuples et de leur droit à disposer d'eux-mêmes, les Nations Unies favoriseront:

- a) le relèvement des niveaux de vie, le plein emploi et des conditions de progrès et de développement dans l'ordre économique et social;
- b) la solution des problèmes internationaux dans les domaines économique, social, de la santé publique et autres problèmes connexes, et la coopération dans les domaines de la culture intellectuelle et de l'éducation;
- c) le respect universel et effectif des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour tous, sans distinction de race, de sexe, de langue ou de religion.

Article 56

Les Membres s'engagent, en vue d'atteindre les buts énoncés à l'Article 55, à agir, tant conjointement que séparément, en coopération avec l'Organisation.

Article 57

¹ Les diverses institutions spécialisées créées par accords intergouvernementaux et pourvues, aux termes de leurs statuts, d'attributions internationales étendues dans les domaines économique, social, de la culture intellectuelle et de l'éducation, de la santé publique et autres domaines connexes, sont reliées à l'Organisation conformément aux dispositions de l'Article 63.

² Les institutions ainsi reliées à l'Organisation sont désignées ci-après par l'expression «institutions spécialisées».

Article 58

L'Organisation fait des recommandations en vue de coordonner les programmes et activités des institutions spécialisées.

Article 59

L'Organisation provoque, lorsqu'il y a lieu, des négociations entre les Etats intéressés en vue de la création de toutes nouvelles institutions spécialisées nécessaires pour atteindre les buts énoncés à l'Article 55.

Article 60

L'Assemblée générale et, sous son autorité, le Conseil économique et social, qui dispose à cet effet des pouvoirs qui lui sont attribués aux termes du Chapitre X, sont chargés de remplir les fonctions de l'Organisation énoncées au présent Chapitre.

Chapitre X: Conseil économique et social**Composition****Article 61**

¹ Le Conseil économique et social se compose de vingt-sept Membres de l'Organisation des Nations Unies, élus par l'Assemblée générale.

² Sous réserve des dispositions du paragraphe 3, neuf membres du Conseil économique et social sont élus chaque année pour une période de trois ans. Les membres sortants sont immédiatement rééligibles.

³ Lors de la première élection qui aura lieu après que le nombre des membres du Conseil économique et social aura été porté de dix-huit à vingt-sept, neuf membres seront élus en plus de ceux qui auront été élus en remplacement des six membres dont le mandat viendra à expiration à la fin de l'année. Le mandat de trois de ces neuf membres supplémentaires expirera au bout d'un an et celui de trois autres au bout de deux ans, selon les dispositions prises par l'Assemblée générale.

⁴ Chaque membre du Conseil économique et social a un représentant au Conseil.

Fonctions et pouvoirs**Article 62**

¹ Le Conseil économique et social peut faire ou provoquer des études et des rapports sur des questions internationales dans les domaines économique, social, de la culture intellectuelle et de l'éducation, de la santé publique et autres domaines connexes et peut adresser des recommandations sur toutes ces questions à l'Assemblée générale, aux Membres de l'Organisation et aux institutions spécialisées intéressées.

² Il peut faire des recommandations en vue d'assurer le respect effectif des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour tous.

³ Il peut, sur des questions de sa compétence, préparer des projets de convention pour les soumettre à l'Assemblée générale.

⁴ Il peut convoquer, conformément aux règles fixées par l'Organisation, des conférences internationales sur des questions de sa compétence.

Article 63

¹ Le Conseil économique et social peut conclure, avec toute institution visée à l'Article 57, des accords fixant les conditions dans lesquelles cette institution sera reliée à l'Organisation. Ces accords sont soumis à l'approbation de l'Assemblée générale.

² Il peut coordonner l'activité des institutions spécialisées en se concertant avec elles, en leur adressant des recommandations, ainsi qu'en adressant des recommandations à l'Assemblée générale et aux Membres des Nations Unies.

Article 64

¹ Le Conseil économique et social peut prendre toutes mesures utiles pour recevoir des rapports réguliers des institutions spécialisées. Il peut s'entendre avec les Membres de l'Organisation et avec les institutions spécialisées afin de recevoir des rapports sur les mesures prises en exécution de ses propres recommandations et des recommandations de l'Assemblée générale sur des objets relevant de la compétence du Conseil.

² Il peut communiquer à l'Assemblée générale ses observations sur ces rapports.

Article 65

Le Conseil économique et social peut fournir des informations au Conseil de sécurité et l'assister si celui-ci le demande.

Article 66

¹ Le Conseil économique et social, dans l'exécution des recommandations de l'Assemblée générale, s'acquitte de toutes les fonctions qui entrent dans sa compétence.

² Il peut, avec l'approbation de l'Assemblée générale, rendre les services qui lui seraient demandés par des Membres de l'Organisation ou par des institutions spécialisées.

³ Il s'acquitte des autres fonctions qui lui sont dévolues dans d'autres parties de la présente Charte ou qui peuvent lui être attribuées par l'Assemblée générale.

Vote**Article 67**

¹ Chaque membre du Conseil économique et social dispose d'une voix.

² Les décisions du Conseil économique et social sont prises à la majorité des membres présents et votants.

Procédure**Article 68**

Le Conseil économique et social institue des commissions pour les questions économiques et sociales et le progrès des droits de l'homme ainsi que toutes autres commissions nécessaires à l'exercice de ses fonctions.

Article 69

Le Conseil économique et social, lorsqu'il examine une question qui intéresse particulièrement un Membre de l'Organisation, convie celui-ci à participer, sans droit de vote, à ses délibérations.

Article 70

Le Conseil économique et social peut prendre toutes dispositions pour que des représentants des institutions spécialisées participent, sans droit de vote, à ses délibérations et à celles des commissions instituées par lui, et pour que ses propres représentants participent aux délibérations des institutions spécialisées.

Article 71

Le Conseil économique et social peut prendre toutes dispositions utiles pour consulter les organisations non gouvernementales qui s'occupent de questions relevant de sa compétence. Ces dispositions peuvent s'appliquer à des organisations internationales et, s'il y a lieu, à des organisations nationales après consultation du Membre intéressé de l'Organisation.

Article 72

¹ Le Conseil économique et social adopte son règlement intérieur, dans lequel il fixe le mode de désignation de son Président.

² Il se réunit selon les besoins, conformément à son règlement; celui-ci comportera des dispositions prévoyant la convocation du Conseil sur la demande de la majorité de ses membres.

Chapitre XI: Déclaration relative aux territoires non autonomes**Article 73**

Les Membres des Nations Unies qui ont ou qui assument la responsabilité d'administrer des territoires dont les populations ne s'administrent pas encore complètement elles-mêmes reconnaissent le principe de la primauté des intérêts des habitants de ces territoires. Ils acceptent comme une mission sacrée l'obligation de favoriser dans toute la mesure du possible leur prospérité, dans

le cadre du système de paix et de sécurité internationales établi par la présente Charte et, à cette fin:

- a) d'assurer, en respectant la culture des populations en question, leur progrès politique, économique et social, ainsi que le développement de leur instruction, de les traiter avec équité et de les protéger contre les abus;
- b) de développer leur capacité de s'administrer elles-mêmes, de tenir compte des aspirations politiques des populations et de les aider dans le développement progressif de leurs libres institutions politiques, dans la mesure appropriée aux conditions particulières de chaque territoire et de ses populations et à leurs degrés variables de développement;
- c) d'affirmer la paix et la sécurité internationales;
- d) de favoriser des mesures constructives de développement, d'encourager des travaux de recherche, de coopérer entre eux et, quand les circonstances s'y prêteront, avec les organismes internationaux spécialisés, en vue d'atteindre effectivement les buts sociaux, économiques et scientifiques énoncés au présent Article;
- e) de communiquer régulièrement au Secrétaire général, à titre d'information, sous réserve des exigences de la sécurité et de considérations d'ordre constitutionnel, des renseignements statistiques et autres de nature technique relatifs aux conditions économiques, sociales et de l'instruction dans les territoires dont ils sont respectivement responsables, autres que ceux auxquels s'appliquent les Chapitres XII et XIII.

Article 74

Les Membres de l'Organisation reconnaissent aussi que leur politique doit être fondée, autant dans les territoires auxquels s'applique le présent Chapitre que dans leurs territoires métropolitains, sur le principe général du bon voisinage dans le domaine social, économique et commercial, compte tenu des intérêts et de la prospérité du reste du monde.

Chapitre XII: Régime international de tutelle

Article 75

L'Organisation des Nations Unies établira, sous son autorité, un régime international de tutelle pour l'administration et la surveillance des territoires qui pourront être placés sous ce régime en vertu d'accords particuliers ultérieurs. Ces territoires sont désignés ci-après par l'expression «territoires sous tutelle».

Article 76

Conformément aux buts des Nations Unies, énoncés à l'Article 1 de la présente Charte, les fins essentielles du régime de tutelle sont les suivantes:

- a) affermir la paix et la sécurité internationales;
- b) favoriser le progrès politique, économique et social des populations des territoires sous tutelle ainsi que le développement de leur instruction; favoriser également leur évolution progressive vers la capacité à s'administrer eux-mêmes ou l'indépendance, compte tenu des conditions particulières à chaque territoire et à ses populations, des aspirations librement exprimées des populations intéressées et des dispositions qui pourront être prévues dans chaque accord de tutelle;
- c) encourager le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour tous, sans distinction de race, de sexe, de langue ou de religion, et développer le sentiment de l'interdépendance des peuples du monde;
- d) assurer l'égalité de traitement dans le domaine social, économique et commercial à tous les Membres de l'Organisation et à leurs ressortissants; assurer de même à ces derniers l'égalité de traitement dans l'administration de la justice, sans porter préjudice à la réalisation des fins énoncées ci-dessus, et sous réserve des dispositions de l'Article 80.

Article 77

¹ Le régime de tutelle s'appliquera aux territoires entrant dans les catégories ci-dessous et qui viendraient à être placés sous ce régime en vertu d'accords de tutelle:

- a) territoires actuellement sous mandat;
- b) territoires qui peuvent être détachés d'Etats ennemis par suite de la seconde guerre mondiale;
- c) territoires volontairement placés sous ce régime par les Etats responsables de leur administration.

² Un accord ultérieur déterminera quels territoires, entrant dans les catégories susmentionnées, seront placés sous le régime de tutelle, et dans quelles conditions.

Article 78

Le régime de tutelle ne s'appliquera pas aux pays devenus Membres des Nations Unies, les relations entre celles-ci devant être fondées sur le respect du principe de l'égalité souveraine.

Article 79

Les termes du régime de tutelle, pour chacun des territoires à placer sous ce régime, de même que les modifications et amendements qui peuvent y être apportés, feront l'objet d'un accord entre les Etats directement intéressés, y compris la Puissance mandataire dans le cas de territoires sous mandat d'un Membre des Nations Unies, et seront approuvés conformément aux Articles 83 et 85.

Article 80

¹ A l'exception de ce qui peut être convenu dans les accords particuliers de tutelle conclus conformément aux Articles 77, 79 et 81 et plaçant chaque territoire sous le régime de tutelle, et jusqu'à ce que ces accords aient été conclus, aucune disposition du présent Chapitre ne sera interprétée comme modifiant directement ou indirectement en aucune manière les droits quelconques d'aucun Etat ou d'aucun peuple ou les dispositions d'actes internationaux en vigueur auxquels des Membres de l'Organisation peuvent être parties.

² Le paragraphe 1 du présent Article ne doit pas être interprété comme motivant un retard ou un ajournement de la négociation et de la conclusion d'accords destinés à placer sous le régime de tutelle des territoires sous mandat ou d'autres territoires ainsi qu'il est prévu à l'Article 77.

Article 81

L'accord de tutelle comprend, dans chaque cas, les conditions dans lesquelles le territoire sous tutelle sera administré et désigne l'autorité qui en assurera l'administration. Cette autorité, désignée ci-après par l'expression «autorité chargée de l'administration», peut être constituée par un ou plusieurs Etats ou par l'Organisation elle-même.

Article 82

Un accord de tutelle peut désigner une ou plusieurs zones stratégiques pouvant comprendre tout ou partie du territoire sous tutelle auquel l'accord s'applique, sans préjudice de tout accord spécial ou de tous accords spéciaux conclus en application de l'Article 43.

Article 83

¹ En ce qui concerne les zones stratégiques, toutes les fonctions dévolues à l'Organisation, y compris l'approbation des termes des accords de tutelle ainsi que de la modification ou de l'amendement éventuels de ceux-ci, sont exercées par le Conseil de sécurité.

² Les fins essentielles énoncées à l'Article 76 valent pour la population de chacune des zones stratégiques.

³ Le Conseil de sécurité, eu égard aux dispositions des accords de tutelle et sous réserve des exigences de la sécurité, aura recours à l'assistance du Conseil de tutelle dans l'exercice des fonctions assumées par l'Organisation, au titre du régime de tutelle, en matière politique, économique et sociale, et en matière d'instruction, dans les zones stratégiques.

Article 84

L'autorité chargée de l'administration a le devoir de veiller à ce que le territoire sous tutelle apporte sa contribution au maintien de la paix et de la sécurité internationales. A cette fin, elle peut utiliser des contingents de volontaires, les facilités et l'aide du territoire sous tutelle pour remplir les obligations qu'elle a contractées à cet égard envers le Conseil de sécurité, ainsi que pour assurer la défense locale et le maintien de l'ordre à l'intérieur du territoire sous tutelle.

Article 85

¹ En ce qui concerne les accords de tutelle relatifs à toutes les zones qui ne sont pas désignées comme zones stratégiques, les fonctions de l'Organisation, y compris l'approbation des termes des accords de tutelle et de leur modification ou amendement, sont exercées par l'Assemblée générale.

² Le Conseil de tutelle, agissant sous l'autorité de l'Assemblée générale, assiste celle-ci dans l'accomplissement de ces tâches.

Chapitre XIII: Conseil de tutelle**Composition****Article 86**

¹ Le Conseil de tutelle se compose des Membres suivants des Nations Unies:

- a) les Membres chargés d'administrer des territoires sous tutelle;
- b) ceux des Membres désignés nommément à l'Article 23 qui n'administrent pas de territoires sous tutelle;
- c) autant d'autres Membres élus pour trois ans, par l'Assemblée générale, qu'il sera nécessaire pour que le nombre total des membres du Conseil de tutelle se partage également entre les Membres des Nations Unies qui administrent des territoires sous tutelle et ceux qui n'en administrent pas.

² Chaque membre du Conseil de tutelle désigne une personne particulièrement qualifiée pour le représenter au Conseil.

Fonctions et pouvoirs**Article 87**

L'Assemblée générale et, sous son autorité, le Conseil de tutelle, dans l'exercice de leurs fonctions, peuvent:

- a) examiner les rapports soumis par l'autorité chargée de l'administration;
- b) recevoir des pétitions et les examiner en consultation avec ladite autorité;
- c) faire procéder à des visites périodiques dans les territoires administrés par ladite autorité, à des dates convenues avec elle;

- d) prendre ces dispositions et toutes autres conformément aux termes des accords de tutelle.

Article 88

Le Conseil de tutelle établit un questionnaire portant sur les progrès des habitants de chaque territoire sous tutelle dans les domaines politique, économique et social et dans celui de l'instruction; l'autorité chargée de l'administration de chaque territoire sous tutelle relevant de la compétence de l'Assemblée générale adresse à celle-ci un rapport annuel fondé sur le questionnaire précité.

Vote

Article 89

¹ Chaque membre du Conseil de tutelle dispose d'une voix.

² Les décisions du Conseil de tutelle sont prises à la majorité des membres présents et votants.

Procédure

Article 90

¹ Le Conseil de tutelle adopte son règlement intérieur, dans lequel il fixe le mode de désignation de son Président.

² Il se réunit selon les besoins, conformément à son règlement; celui-ci comprend des dispositions prévoyant la convocation du Conseil à la demande de la majorité de ses membres.

Article 91

Le Conseil de tutelle recourt, quand il y a lieu, à l'assistance du Conseil économique et social et à celle des institutions spécialisées, pour les questions qui relèvent de leurs compétences respectives.

Chapitre XIV: Cour internationale de Justice

Article 92

La Cour internationale de Justice constitue l'organe judiciaire principal des Nations Unies. Elle fonctionne conformément à un Statut établi sur la base du Statut de la Cour permanente de Justice internationale et annexé à la présente Charte dont il fait partie intégrante.

Article 93

¹ Tous les Membres des Nations Unies sont *ipso facto* parties au Statut de la Cour internationale de Justice.

² Les conditions dans lesquelles les Etats qui ne sont pas Membres de l'Organisation peuvent devenir parties au Statut de la Cour internationale de Justice sont déterminées, dans chaque cas, par l'Assemblée générale sur recommandation du Conseil de sécurité.

Article 94

¹ Chaque Membre des Nations Unies s'engage à se conformer à la décision de la Cour internationale de Justice dans tout litige auquel il est partie.

² Si une partie à un litige ne satisfait pas aux obligations qui lui incombent en vertu d'un arrêt rendu par la Cour, l'autre partie peut recourir au Conseil de sécurité et celui-ci, s'il le juge nécessaire, peut faire des recommandations ou décider des mesures à prendre pour faire exécuter l'arrêt.

Article 95

Aucune disposition de la présente Charte n'empêche les Membres de l'Organisation de confier la solution de leurs différends à d'autres tribunaux en vertu d'accords déjà existants ou qui pourront être conclus à l'avenir.

Article 96

¹ L'Assemblée générale ou le Conseil de sécurité peut demander à la Cour internationale de Justice un avis consultatif sur toute question juridique.

² Tous autres organes de l'Organisation et institutions spécialisées qui peuvent, à un moment quelconque, recevoir de l'Assemblée générale une autorisation à cet effet ont également le droit de demander à la Cour des avis consultatifs sur des questions juridiques qui se poseraient dans le cadre de leur activité.

Chapitre XV: Secrétariat

Article 97

Le Secrétariat comprend un Secrétaire général et le personnel que peut exiger l'Organisation. Le Secrétaire général est nommé par l'Assemblée générale sur recommandation du Conseil de sécurité. Il est le plus haut fonctionnaire de l'Organisation.

Article 98

Le Secrétaire général agit en cette qualité à toutes les réunions de l'Assemblée générale, du Conseil de sécurité, du Conseil économique et social et du Conseil de tutelle. Il remplit toutes autres fonctions dont il est chargé par ces organes. Il présente à l'Assemblée générale un rapport annuel sur l'activité de l'Organisation.

Article 99

Le Secrétaire général peut attirer l'attention du Conseil de sécurité sur toute affaire qui, à son avis, pourrait mettre en danger le maintien de la paix et de la sécurité internationales.

Article 100

¹ Dans l'accomplissement de leurs devoirs, le Secrétaire général et le personnel ne sollicitent ni n'acceptent d'instructions d'aucun gouvernement ni d'aucune autorité extérieure à l'Organisation. Ils s'abstiennent de tout acte incompatible avec leur situation de fonctionnaires internationaux et ne sont responsables qu'envers l'Organisation.

² Chaque Membre de l'Organisation s'engage à respecter le caractère exclusivement international des fonctions du Secrétaire général et du personnel et à ne pas chercher à les influencer dans l'exécution de leur tâche.

Article 101

¹ Le personnel est nommé par le Secrétaire général conformément aux règles fixées par l'Assemblée générale.

² Un personnel spécial est affecté d'une manière permanente au Conseil économique et social, au Conseil de tutelle et, s'il y a lieu, à d'autres organes de l'Organisation. Ce personnel fait partie du Secrétariat.

³ La considération dominante dans le recrutement et la fixation des conditions d'emploi du personnel doit être la nécessité d'assurer à l'Organisation les services de personnes possédant les plus hautes qualités de travail, de compétence et d'intégrité. Sera dûment prise en considération l'importance d'un recrutement effectué sur une base géographique aussi large que possible.

Chapitre XVI: Dispositions diverses**Article 102**

¹ Tout traité ou accord international conclu par un Membre des Nations Unies après l'entrée en vigueur de la présente Charte sera, le plus tôt possible, enregistré au Secrétariat et publié par lui.

² Aucune partie à un traité ou accord international qui n'aura pas été enregistré conformément aux dispositions du paragraphe 1 du présent Article ne pourra invoquer ledit traité ou accord devant un organe de l'Organisation.

Article 103

En cas de conflit entre les obligations des Membres des Nations Unies en vertu de la présente Charte et leurs obligations en vertu de tout autre accord international, les premières prévaudront.

Article 104

L'Organisation jouit, sur le territoire de chacun de ses Membres, de la capacité juridique qui lui est nécessaire pour exercer ses fonctions et atteindre ses buts.

Article 105

¹ L'Organisation jouit, sur le territoire de chacun de ses Membres, des privilèges et immunités qui lui sont nécessaires pour atteindre ses buts.

² Les représentants des Membres des Nations Unies et les fonctionnaires de l'Organisation jouissent également des privilèges et immunités qui leur sont nécessaires pour exercer en toute indépendance leurs fonctions en rapport avec l'Organisation.

³ L'Assemblée générale peut faire des recommandations en vue de fixer les détails d'application des paragraphes 1 et 2 du présent Article ou proposer aux Membres des Nations Unies des conventions à cet effet.

Chapitre XVII: Dispositions transitoires de sécurité**Article 106**

En attendant l'entrée en vigueur des accords spéciaux mentionnés à l'Article 43, qui, de l'avis du Conseil de sécurité, lui permettront de commencer à assumer les responsabilités lui incombant en application de l'Article 42, les parties à la Déclaration des Quatre Nations signée à Moscou le 30 octobre 1943 et la France se concerteront entre elles et, s'il y a lieu, avec d'autres Membres de l'Organisation, conformément aux dispositions du paragraphe 5 de cette Déclaration, en vue d'entreprendre en commun, au nom des Nations Unies, toute action qui pourrait être nécessaire pour maintenir la paix et la sécurité internationales.

Article 107

Aucune disposition de la présente Charte n'affecte ou n'interdit, vis-à-vis d'un Etat qui, au cours de la seconde guerre mondiale, a été l'ennemi de l'un quelconque des signataires de la présente Charte, une action entreprise ou autorisée, comme suite de cette guerre, par les gouvernements qui ont la responsabilité de cette action.

Chapitre XVIII: Amendements**Article 108**

Les amendements à la présente Charte entreront en vigueur pour tous les Membres des Nations Unies quand ils auront été adoptés à la majorité des

deux tiers des membres de l'Assemblée générale et ratifiés, conformément à leurs règles constitutionnelles respectives, par les deux tiers des Membres de l'Organisation, y compris tous les membres permanents du Conseil de sécurité.

Article 109

¹ Une conférence générale des Membres des Nations Unies, aux fins d'une révision de la présente Charte, pourra être réunie au lieu et date qui seront fixés par un vote de l'Assemblée générale à la majorité des deux tiers et par un vote de neuf quelconques des membres du Conseil de sécurité. Chaque Membre de l'Organisation disposera d'une voix à la conférence.

² Toute modification à la présente Charte recommandée par la conférence à la majorité des deux tiers prendra effet lorsqu'elle aura été ratifiée, conformément à leurs règles constitutionnelles respectives, par les deux tiers des Membres des Nations Unies, y compris tous les membres permanents du Conseil de sécurité.

³ Si cette conférence n'a pas été réunie avant la dixième session annuelle de l'Assemblée générale qui suivra l'entrée en vigueur de la présente Charte, une proposition en vue de la convoquer sera inscrite à l'ordre du jour de cette session, et la conférence sera réunie, s'il en est ainsi décidé par un vote de la majorité de l'Assemblée générale et par un vote de sept quelconques des membres du Conseil de sécurité.

Chapitre XIX: Ratification et signature

Article 110

¹ La présente Charte sera ratifiée par les Etats signataires conformément à leurs règles constitutionnelles respectives.

² Les ratifications seront déposées auprès du Gouvernement des Etats-Unis d'Amérique, qui notifiera chaque dépôt à tous les Etats signataires ainsi qu'au Secrétaire général de l'Organisation, lorsque celui-ci aura été nommé.

³ La présente Charte entrera en vigueur après le dépôt des ratifications par la République de Chine, la France, l'Union des Républiques socialistes soviétiques, le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, les Etats-Unis d'Amérique et par la majorité des autres Etats signataires. Un procès-verbal de dépôt des ratifications sera ensuite dressé par le Gouvernement des Etats-Unis d'Amérique qui en communiquera copie à tous les Etats signataires.

⁴ Les Etats signataires de la présente Charte qui la ratifieront après son entrée en vigueur deviendront Membres originaires des Nations Unies à la date du dépôt de leurs ratifications respectives.

Article 111

La présente Charte, dont les textes chinois, français, russe, anglais et espagnol feront également foi, sera déposée dans les archives du Gouvernement des Etats-Unis d'Amérique. Des copies dûment certifiées conformes en seront remises par lui aux Gouvernements des autres Etats signataires.

En foi de quoi les représentants des Gouvernements des Nations Unies ont signé la présente Charte.

Fait à San Francisco le vingt-six juin mil neuf cent quarante-cinq.

(Suivent les signatures)

27242

Les Nations Unies et la Charte

1 De la Société des Nations à la création de l'ONU

11 La Société des Nations

La Société des Nations, fondée à la suite de la première guerre mondiale, a été la première organisation politique embrassant l'ensemble de la communauté internationale.

A la Conférence de la Paix, réunie à Paris en 1919, une commission avait été instituée, sous la présidence de Thomas Woodrow Wilson, Président des Etats-Unis d'Amérique, avec mandat d'élaborer un projet de Société des Nations. Un sous-comité de cette commission avait consulté treize Etats neutres avant que ce projet ne fût soumis au plenum de la Conférence, qui adopta le Pacte de la Société des Nations, le 28 avril 1919, après quelques amendements mineurs. Le Pacte fut ensuite incorporé dans le Traité de Versailles, du 28 juin 1919, ainsi que dans les autres traités de paix négociés dans le cadre de la Conférence.

Les Etats vainqueurs de la première guerre mondiale qui signaient les traités de paix avaient la possibilité de devenir membres originaires de la Société des Nations (SDN); à l'exception des Etats-Unis, de l'Equateur et du Hedjaz, ils ont tous fait usage de cette faculté. Celle-ci était aussi offerte aux 13 Etats neutres qui adhéraient au Pacte sans aucune réserve, dans le délai prescrit, ce qu'ils firent pour la plupart. Quant à la Suisse, elle adhéra à la Société des Nations à la suite de la votation du 16 mai 1920, tout en affirmant qu'elle entendait conserver sa neutralité armée¹⁾.

Le but de la SDN était de «développer la coopération entre les nations et de leur garantir la paix et la sûreté». La SDN, dont le siège a été fixé à Genève, avait pour organes une Assemblée, un Conseil et un secrétariat. Tous les membres étaient représentés à l'Assemblée, où ils jouissaient de droits égaux. Le Conseil de la SDN se composait de membres permanents et non-permanents, les membres permanents ne jouissant pas d'un statut particulier²⁾. Ces deux organes connaissaient de toute question «rentrant dans la sphère d'activité de la Société ou affectant la paix du monde». Sauf si elles portaient sur des points de procédure, leurs décisions se prenaient à l'unanimité. Le

¹⁾ Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale du 4 août 1919 concernant la question de l'accession de la Suisse à la Société des Nations (FF 1919 IV 567); Déclaration de Londres du Conseil de la Société des Nations et Message complémentaire du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale du 17 février 1920 concernant la question de l'accession de la Suisse à la Société des Nations (FF 1920 I 343). Afin de respecter les délais, la Suisse notifia son adhésion le 8 mars 1920 sous réserve de l'approbation du peuple et des cantons.

²⁾ Dans une première version du Pacte, les puissances victorieuses étaient nommément citées comme membres permanents: Etats-Unis, Grande-Bretagne, France, Italie, Japon. Dans le texte définitif, il n'est plus question que des «principales puissances alliées et associées».

secrétariat était placé sous la direction d'un secrétaire général, qui avait en même temps la fonction de secrétaire de l'Assemblée et du Conseil.

Afin que la SDN fût en mesure de remplir sa fonction principale de gardienne de la paix et de la sécurité, les Etats membres étaient tenus à certains engagements concrets, tels que le contrôle des armements, le respect et le maintien de l'intégrité territoriale et de l'indépendance politique des membres de la Société.

La SDN devait prendre des mesures en cas de guerre ou de danger de guerre, mais aussi – à la demande d'un seul ou de plusieurs de ses membres – dans toute autre situation menaçant de troubler la paix. Les membres s'engageaient à soumettre tout différend susceptible d'entraîner une rupture à la procédure de l'arbitrage ou à la juridiction de la Cour permanente de Justice internationale, fondée en 1920, ou encore à l'examen du Conseil de la SDN. Ce dernier, ou l'une des parties au litige, pouvait également porter le différend devant l'Assemblée. Si le Conseil avait adopté à l'unanimité de ses membres – hormis les parties – une proposition de règlement et si celle-ci avait été acceptée par l'une des parties, il était interdit de recourir à la guerre contre cet Etat. Mais en l'absence d'une telle décision, chaque partie au différend pouvait, après un délai de trois mois, agir comme elle le jugeait «nécessaire pour le maintien du droit et de la justice».

Selon le Pacte, toute guerre ou menace de guerre intéressait la Société tout entière. Si un Etat recourait à la guerre en violation du Pacte, tous les membres étaient tenus de prendre contre lui des sanctions économiques et financières, de fournir les effectifs nécessaires à l'exécution de sanctions militaires et d'accorder aux forces des membres de la SDN le libre passage à travers leur territoire¹⁾. C'était la première fois que l'on tentait d'assurer la paix par un système de sécurité collective.

La SDN tendait déjà à l'universalité, puisqu'à partir de l'association des vainqueurs de la première guerre mondiale et de quelques Etats neutres devait se développer peu à peu une organisation aussi large que possible. Toutefois, cette tendance était limitée aussi bien par le Pacte de la SDN que par l'état du monde à cette époque. Les fondateurs de la SDN avaient voulu que l'organisation conservât une certaine homogénéité; c'est pourquoi seules les communautés politiques qui jouissaient de l'autodétermination pouvaient en être membres. Selon l'article 1^{er}, 2^e alinéa, du Pacte, tout Etat, Dominion ou Colonie qui se gouvernait librement pouvait devenir membre de la Société. Or, une grande partie du monde était alors sous domination coloniale et ne connaissait donc pas l'autodétermination; ainsi la SDN ne pouvait pas être véritablement universelle. Toutefois, l'admission de l'Abyssinie, en 1923, a été la manifestation d'un courant politique tendant à dépasser, au nom de l'universalité, les limites fixées par le Pacte. Cette attitude ne manquait pas de logique, tant il est

¹⁾ En vertu de la Déclaration du Conseil de la SDN; du 13 février 1920, la Suisse était – à la différence de tous les autres membres – dispensée de participer aux sanctions militaires. Dans sa résolution du 14 mai 1938, le Conseil de la SDN a pris acte «de l'intention exprimée par la Suisse de ne plus participer en aucune manière à la mise en œuvre des dispositions du Pacte relatives aux sanctions».

vrai que le maintien de la paix et la prévention de la guerre sont des objectifs qu'il y a plus de chances d'atteindre dans une organisation groupant le plus grand nombre possible d'Etats.

Pourtant, jamais la SDN n'est devenue universelle, au sens où nous l'entendons aujourd'hui. Son efficacité s'est trouvée réduite dès le début par l'absence des Etats-Unis d'Amérique, dont le Sénat n'avait pas approuvé le Pacte. L'Allemagne n'a été admise qu'en 1926; elle en est sortie en automne 1933, quelques mois après la prise du pouvoir par Adolf Hitler. Quant à l'Union soviétique, elle n'a adhéré à la SDN qu'en 1934, alors que l'Allemagne et le Japon s'en étaient déjà retirés.

Lorsqu'en octobre 1935 l'Italie envahit l'Abyssinie en violation du Pacte, la SDN prescrivit des sanctions économiques contre l'agresseur. A vrai dire, ces mesures n'ont pas eu le succès escompté. Leur application a été marquée de beaucoup d'hésitations; de plus, il n'avait pas été possible de les renforcer par un embargo pétrolier, ni par la fermeture du Canal de Suez. Malgré sa situation particulière par rapport à l'Italie, la Suisse se déclara prête à tenir compte des sanctions arrêtées par la SDN. C'est ainsi qu'elle limita au «courant normal» ses échanges commerciaux avec l'Italie, afin de ne pas procurer de devises à son voisin méridional. La SDN leva les sanctions en juillet 1936, après que l'Italie eut conquis et annexé l'Abyssinie.

Peu à peu, le règne de la politique de force conduisait la SDN à la faillite. Cette situation incita la Suisse à s'employer au rétablissement de la neutralité intégrale, que le Conseil de la SDN reconnut dans sa résolution du 14 mai 1938. Lorsqu'éclata la seconde guerre mondiale, la SDN avait déjà perdu toute capacité d'action. Toutefois, sa dissolution formelle ne fut prononcée qu'après la guerre, le 19 avril 1946.

Quand bien même la SDN n'a pas résisté aux convulsions politiques, on ne saurait méconnaître qu'elle a bon nombre de réalisations à son actif, qui ont facilité la reprise des efforts après la seconde guerre mondiale. On rappellera en particulier l'aide à la reconstruction à la suite de la première guerre mondiale – en Autriche, par exemple – le rapatriement des prisonniers de guerre ainsi que l'assistance et la protection accordées à un million de réfugiés russes, arméniens et grecs, pour lesquels on a conçu le «passeport Nansen» et institué des programmes de création d'emplois. C'est aussi à l'époque de la SDN qu'ont été adoptées les premières conventions internationales relatives à la protection des femmes et des enfants, ainsi que des normes minimales pour la protection des travailleurs, tandis que les règles sur les communications internationales connaissaient une sensible amélioration. Le système des mandats de la SDN servira de modèle pour la conception du régime de tutelle de l'ONU. En ce qui concerne la codification du droit international, il faut mentionner que certains travaux préparatoires de codification du droit international, notamment dans les domaines du droit des traités et du droit des relations diplomatiques et consulaires, remontent à l'époque de la SDN; le droit de la mer, qui est aujourd'hui l'une des principales tâches de l'ONU en matière de codification, a aussi été l'objet de discussions à la SDN. Celle-ci doit donc être considérée comme le premier essai important d'organisation pour la paix qui ait influencé le développement de la coopération internationale.

Le Pacte de la SDN ne prononçait pas une interdiction générale de la guerre. Les Etats membres conservaient le droit de recourir à la force – comme à des sanctions non militaires – dans diverses situations, notamment pour faire respecter leurs droits. C'est le *Pacte Briand-Kellogg* qui a achevé de mettre la guerre hors la loi. Elaboré par le ministre français des affaires étrangères et le secrétaire d'Etat américain dont il porte le nom, il fut signé à Paris le 27 août 1928. Les Etats parties à ce traité «reconnaissent que le règlement de tous les différends ... ne devra jamais être recherché que par des moyens pacifiques» et «renoncent au recours à la guerre ... en tant qu'instrument de politique nationale». Pour la première fois, la guerre d'agression était interdite en tant que telle, même comme moyen, pour les Etats, d'obtenir le respect de leurs droits. Depuis lors, la guerre n'est plus admise en droit international que comme mesure de légitime défense.

12 La création de l'ONU

Bien que la SDN n'ait pas pu empêcher la seconde guerre mondiale, on n'a pas tardé à se demander si on ne devait tout de même pas tenter une nouvelle fois d'assurer le maintien de la paix par une organisation internationale. Il fallait aussi examiner si, à la rigueur, on allait ranimer la SDN ou s'il fallait au contraire créer une nouvelle organisation.

Les Alliés admettaient en principe que l'échec de la SDN ne permettait pas de conclure que ce fût un projet irréalisable d'assurer la paix en organisant la communauté internationale et en instituant un système de sécurité collective. Ils voulaient cependant fonder une organisation conçue sur des bases nouvelles, en ayant à l'esprit les carences manifestes de la SDN et sans se contenter de faire une réplique de la première organisation de maintien de la paix.

C'est ainsi que les Nations Unies furent créées, en tant qu'organisation politique mondiale, avant même que la seconde guerre mondiale ne prit fin et que la SDN ne fût dissoute. Dans une déclaration du 14 août 1941, désignée sous le nom de «Charte de l'Atlantique», le Président des Etats-Unis d'Amérique, Franklin D. Roosevelt, et le Premier ministre de Grande-Bretagne, Winston S. Churchill, exprimèrent l'espoir qu'il serait possible de créer «un système étendu et permanent de sécurité générale», afin que tous les hommes puissent, dans tous les pays, vivre libérés de la peur et du besoin. Le 24 septembre de la même année, les représentants de huit gouvernements en exil, de la France libre et de l'Union soviétique adhérèrent à la «Charte de l'Atlantique». Celle-ci servit de base à la «Déclaration des Nations Unies», du 1^{er} janvier 1942, qui fut signée par vingt-six Etats en guerre contre les forces de l'Axe (Allemagne, Italie, Japon) et à laquelle vingt-et-un autres Etats adhérèrent jusqu'à la fin de la guerre. Le 30 octobre 1943, à Moscou, les ministres des affaires étrangères des Etats-Unis, de Grande-Bretagne, d'Union soviétique et de Chine appelèrent de leurs vœux la création d'une «organisation internationale pour le maintien de la paix et de la sécurité internationales». Roosevelt, Churchill et Staline réaffirmèrent cette intention lors de la Conférence qui se tint à Téhéran du 28 novembre au 1^{er} décembre 1943.

Les premières mesures concrètes visant à la création d'une organisation politique mondiale furent prises à la Conférence de Dumbarton Oaks qui, convoquée par les Etats-Unis, eut lieu du 21 août au 7 octobre 1944 et à laquelle le Département d'Etat américain avait soumis, comme base de discussion, un document intitulé «Possible Plan for a General International Organization». Les résultats des travaux furent publiés sous le titre de «Propositions de Dumbarton Oaks». Celles-ci présentaient, en douze chapitres, la plupart des dispositions relatives aux tâches et aux principes de l'actuelle Organisation des Nations Unies, ainsi qu'à la structure, aux fonctions et aux procédures de ses organes. Sous la forme de recommandations communes des délégations ayant participé à la Conférence, les Propositions de Dumbarton Oaks furent soumises à tous les Etats signataires de la «Déclaration des Nations Unies» du 1^{er} janvier 1942. Les questions demeurées en suspens purent être résolues à Moscou (9 au 20 octobre 1944) et à la Conférence de Yalta (4 au 11 février 1945). C'est lors de cette dernière conférence que l'on inventa, en particulier, la «formule de vote de Yalta», consistant à accorder un droit de veto aux membres permanents du Conseil de sécurité.

Le texte définitif de la Charte des Nations Unies fut mis au point par la Conférence de San Francisco (25 avril au 26 juin 1945), à laquelle les quatre grandes puissances avaient invité tous les Etats ayant signé jusqu'alors la «Déclaration des Nations Unies». Contrairement à la Conférence de la Paix de 1919, à Paris, celle de San Francisco n'offrit pas aux Etats qui étaient restés neutres pendant la guerre la possibilité de se prononcer sur les projets. Le 25 juin 1945, la Charte fut adoptée à l'unanimité et sans réserves par les 50 participants à la Conférence; elle entra en vigueur le 24 octobre 1945, conformément à l'article 110, après que la Chine, les Etats-Unis, la France, la Grande-Bretagne, l'Union soviétique, ainsi que la majorité des autres Etats signataires eurent déposé leurs instruments de ratification auprès du Gouvernement des Etats-Unis d'Amérique¹⁾.

La première Assemblée générale de la nouvelle organisation mondiale s'ouvrit le 11 janvier 1946 à Londres, ville où le Conseil de sécurité se réunit également pour la première fois le 17 janvier 1946. Le premier secrétaire général, le Norvégien Trygve Lie, fut élu le 1^{er} février 1946 et New York fut choisie comme siège des Nations Unies, par décision de l'Assemblée générale du 14 février 1946. Suite à un accord concernant la reprise des bâtiments de la SDN, adopté par la dernière assemblée de cette organisation, le 18 avril 1946, le Palais des Nations à Genève fut transféré aux Nations Unies. Les conditions étaient ainsi réunies pour que Genève devint le second centre des Nations Unies après New York²⁾.

¹⁾ Depuis lors, le 24 octobre est célébré officiellement comme la «Journée des Nations Unies».

²⁾ Le 19 avril 1946, la Suisse a conclu un «Arrangement provisoire sur les privilèges et immunités de l'Organisation des Nations Unies», qui n'a jamais été remplacé et qui a été approuvé par les Chambres, le 29 septembre 1955. Cf. Message du Conseil fédéral du 28 juillet 1955 (FF 1955 II 389). Par un échange de lettres des 5/19 avril 1963, les termes «Arrangement provisoire» ont été remplacés par «Accord».

2 L'Organisation des Nations Unies telle qu'instituée par la Charte

21 Nature juridique de l'ONU

Contrairement au Pacte de la Société des Nations, qui était incorporé aux traités de paix de 1919 et 1920, la Charte des Nations Unies est un traité international indépendant. Fondée sur cette Charte, l'ONU est une organisation internationale composée d'Etats souverains. Bien que la Charte ne confère pas expressément à l'ONU la personnalité juridique en droit international, la Cour internationale de Justice a constaté, dans un avis consultatif du 11 avril 1949, qu'elle possède cette personnalité et ce, aussi à l'égard des Etats non membres¹⁾. C'est ainsi que l'ONU peut conclure des traités internationaux et qu'elle possède un droit de protection fonctionnelle à l'égard de ses agents. En outre, conformément aux articles 104 et 105 de la Charte, elle jouit, sur le territoire de chacun de ses membres, de la capacité juridique et des privilèges et immunités qui lui sont nécessaires pour exercer ses fonctions et atteindre ses buts.

Cependant, l'ONU n'est pas une organisation supranationale. Comme le Conseil fédéral l'a exposé en 1974, dans un autre contexte²⁾, une organisation ne peut être considérée comme supranationale que si elle réunit les quatre conditions suivantes:

- ses organes sont composés de personnes indépendantes, qui ne sont pas liées par des instructions du gouvernement de leur Etat d'origine;
- ils exercent leurs attributions en prenant les décisions à la majorité et non suivant la règle de l'unanimité;
- les décisions entrent directement en vigueur et sont immédiatement applicables;
- les attributions matérielles de l'organisation sont relativement étendues.

L'ONU ne satisfait pas à ces quatre conditions. Seule la compétence du Conseil de sécurité de décréter des sanctions militaires ou non militaires peut constituer l'amorce d'un pouvoir supranational. En aucun cas, l'adhésion à l'ONU n'a d'influence sur la souveraineté ou les institutions internes d'un Etat.

22 Buts et principes des Nations Unies

Fondée en 1945 sous le choc de la seconde guerre mondiale, l'ONU était destinée, suivant la volonté de ses fondateurs - telle qu'elle est exprimée dans la première phrase du préambule de la Charte - à «préserver les générations futures du fléau de la guerre qui, deux fois en l'espace d'une vie humaine, a infligé à l'humanité d'indicibles souffrances».

Pour s'acquitter de cette tâche, les Nations Unies s'assignèrent quatre buts principaux, qui sont énoncés à l'article 1^{er} de la Charte:

¹⁾ CIJ, Recueil 1949, p. 185.

²⁾ Message du Conseil fédéral du 23 octobre 1974 concernant de nouvelles dispositions sur le référendum en matière de traités internationaux (FF 1974 II 1157).

1. «maintenir la paix et la sécurité internationales» par des mesures collectives efficaces et par des moyens pacifiques, «conformément aux principes de la justice et du droit international»;
2. «développer entre les nations des relations amicales fondées sur le respect du principe de l'égalité de droits des peuples et de leur droit à disposer d'eux-mêmes»;
3. «réaliser la coopération internationale» dans les domaines économique, social, culturel ou humanitaire et «encourager le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales»; et enfin,
4. «être un centre où s'harmonisent les efforts des nations vers ces fins communes»¹⁾.

Ces lignes directrices, dont les Etats doivent s'inspirer dans leur comportement individuel et collectif, se fondent sur la reconnaissance du fait que, pour réaliser la paix et la sécurité internationales, il ne suffit pas d'empêcher et d'endiguer les conflits armés, mais il faut encore tenter d'en écarter les causes. Celles-ci ne se réduisent pas seulement aux conflits politiques et idéologiques; elles résident également dans la misère, la faim, la maladie et le manque d'instruction, tous problèmes élémentaires auxquels notre monde se trouve confronté plus que jamais.

Pour ces motifs, la Charte ne se contente pas de donner aux Nations Unies la compétence de «prendre des mesures collectives efficaces en vue de prévenir et d'écarter les menaces contre la paix, de réprimer tout acte d'agression ou autre rupture de la paix et de réaliser par des moyens pacifiques l'ajustement ou le règlement de différends et de situations de caractère international susceptibles de mener à une rupture de la paix». Elle part également du principe que la paix ne peut être assurée sans que soient reconnues la valeur et la dignité de la personne humaine, ainsi que l'égalité des nations, grandes et petites. Elle pose en outre qu'un véritable état de paix n'est pas concevable si l'on ne résout pas, dans le monde entier, les problèmes économiques et sociaux. C'est pourquoi, au nom de la paix, il importe de promouvoir le progrès social.

En conformité des buts qu'elle a définis, la Charte énonce à l'article 2 les sept principes suivants²⁾:

1. Tous les membres sont également souverains.
2. Les membres doivent remplir de bonne foi les obligations assumées aux termes de la Charte.
3. Les membres doivent régler leurs différends internationaux par des moyens pacifiques.
4. Il leur est en principe interdit de recourir à la menace ou à l'emploi de la force.
5. Les membres doivent pleine assistance à l'Organisation dans toute action entreprise par elle.

¹⁾ Voir à ce sujet l'avis consultatif de la Cour internationale de Justice du 20 juillet 1962; CIJ, Recueil 1962, p. 167 s.

²⁾ Dans la résolution 2625 (XXV) du 24 octobre 1970, intitulée «Déclaration relative aux principes de droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les Etats conformément à la Charte des Nations Unies», l'Assemblée générale a cherché à approfondir et à développer les idées qui sont à la base de ces buts et principes.

6. L'Organisation doit faire en sorte que les Etats non membres agissent conformément aux principes de la Charte dans la mesure nécessaire au maintien de la paix et de la sécurité internationales.
7. L'ONU n'est pas autorisée à intervenir dans des affaires qui relèvent essentiellement de la compétence nationale d'un Etat et les membres ne sont pas obligés de soumettre les affaires de ce genre à une procédure de règlement aux termes de la Charte; ce principe ne porte en rien atteinte à l'application de mesures coercitives.

Ces principes mettent en évidence les tâches politiques de l'Organisation et de ses membres et délimitent en même temps son champ d'action.

Le principe de l'*égalité souveraine de tous les membres* a une double signification: en premier lieu, tous les membres sont égaux en droit; en second lieu, ils sont tenus au respect mutuel de leur intégrité territoriale et de leur indépendance politique.

A l'ONU, tous les membres disposent d'une voix, les grandes puissances comme les petits Etats. De plus, ils sont tous éligibles dans les divers organes principaux et subsidiaires qui ne groupent qu'un nombre limité de membres, renouvelés selon un système de rotation. Le principe de l'égalité n'est toutefois pas respecté au Conseil de sécurité, où les cinq grandes puissances (Chine, Etats-Unis, France, Grande-Bretagne et Union soviétique) ont chacune un siège permanent et disposent du droit de veto.

Les micro-Etats aussi peuvent devenir membres de l'Organisation, avec tous les droits et devoirs que cela comporte. Il a été question un temps de n'accorder à ces Etats qu'un statut de membres associés. Actuellement, cette idée est toutefois abandonnée depuis que plusieurs micro-Etats ont été admis comme membres à part entière.

On peut critiquer cette évolution en alléguant que la participation d'un grand nombre de micro-Etats serait de nature à fausser les rapports de force dans l'Organisation. Il ne faut cependant pas méconnaître que l'admission de petits et micro-Etats a fait de l'ONU un forum dans lequel les membres les plus faibles de la communauté internationale ont la possibilité d'être entendus. L'ONU satisfait ainsi à un principe démocratique élémentaire; elle est aussi devenue de la sorte un facteur nouveau de la politique mondiale.

De plus, en qualifiant de souveraine l'égalité de tous les membres, la Charte sous-entend que chaque Etat membre a le droit de déterminer son propre système politique, social, économique et culturel. Ce droit est toutefois limité par certains principes du droit des gens, dont le respect des droits de l'homme n'est pas le moindre.

Le principe selon lequel les Etats membres doivent remplir de *bonne foi* les obligations découlant de la Charte correspond à un principe général du droit des gens et s'applique à n'importe quel traité international. Il faut relever qu'en cas de doute chaque disposition doit être interprétée dans l'esprit de la Charte, c'est-à-dire en accord avec les buts suprêmes de l'Organisation.

A l'instar des Etats parties au Pacte Briand-Kellogg, les membres de l'ONU sont tenus, selon le chapitre VI de la Charte, de *régler leurs différends par des*

moyens pacifiques, «de telle manière que la paix et la sécurité internationales ainsi que la justice ne soient pas mises en danger». L'ONU ne prétend pourtant pas avoir la compétence exclusive de régler ces différends; elle laisse les parties libres de recourir aux procédures qu'elles jugent appropriées aux circonstances et à la nature du litige. Entre autres moyens pacifiques, l'article 33 de la Charte mentionne la négociation, l'enquête, la médiation, la conciliation, l'arbitrage, le règlement judiciaire et le recours aux organismes ou accords régionaux. Si les parties ne peuvent se mettre d'accord sur le choix d'une procédure ou ne parviennent pas à régler leur différend selon la procédure adoptée, l'affaire peut être portée devant le Conseil de sécurité ou devant l'Assemblée générale. Ces deux organes politiques ne peuvent cependant que recommander les procédures ou méthodes d'ajustement appropriées ou bien proposer eux-mêmes une solution. En revanche, ils ne sont pas habilités à prononcer une décision obligatoire. Sauf dans les différends de nature juridique, qui peuvent être soumis à la Cour internationale de Justice, l'ONU n'a pas le moyen d'imposer aux parties une décision ayant force obligatoire. Elle peut néanmoins exercer une pression politique.

Dans leurs relations internationales, les membres ont l'*interdiction de recourir à la menace ou à l'emploi de la force*, soit contre l'intégrité territoriale ou l'indépendance politique de tout Etat, soit de toute autre manière incompatible avec les buts des Nations Unies. Le recours à la force n'est admis en principe que dans le cadre de mesures coercitives de l'ONU, arrêtées en vertu du chapitre VII par le Conseil de sécurité, organe compétent pour le maintien de la paix et de la sécurité internationales. La seule exception à l'interdiction générale du recours à la force réside dans le droit imprescriptible de légitime défense, individuelle ou collective, rappelé à l'article 51 de la Charte. Un membre de l'ONU qui est l'objet d'une agression peut exercer ce droit jusqu'à ce que le Conseil de sécurité ait pris les mesures nécessaires pour maintenir la paix et la sécurité internationales.

A l'instar du Pacte de la SDN, la Charte des Nations Unies est fondée sur l'idée de maintenir la paix par un *système de sécurité collective*. Cependant, sur la base des expériences de la SDN, on a modifié le système du Pacte à divers égards.

Celui-ci subordonnait l'application de sanctions à la réalisation de certaines conditions strictement définies, parmi lesquelles figurait notamment l'existence d'un acte de guerre. Le soin était laissé à chaque Etat, du moins formellement, de décider si ces conditions étaient remplies. Dans la Charte, les situations pouvant donner lieu à des sanctions sont conçues de manière nettement plus large. Il s'agit, d'après l'article 39, des menaces contre la paix, des ruptures de la paix et des actes d'agression. En revanche, c'est au Conseil de sécurité qu'il appartient de constater l'existence d'une telle situation et de recommander ou d'ordonner des sanctions. Cette compétence découle des articles 24 et 25 de la Charte, par lesquels les Etats membres confèrent au Conseil de sécurité la *responsabilité principale du maintien de la paix et de la sécurité internationales* et reconnaissent qu'il agit en leur nom en s'acquittant des devoirs que lui impose cette responsabilité. Les membres de l'Organisation conviennent en outre d'accepter et d'appliquer les décisions du Conseil de sécurité.

Le Conseil de sécurité dispose d'un large pouvoir d'appréciation pour constater la réalisation des conditions de l'article 39. La définition de l'agression, que l'Assemblée générale a adoptée en 1974, peut lui servir de référence¹⁾, sans limiter toutefois la liberté de jugement que lui reconnaît la Charte. L'expérience a démontré que même la situation interne d'un Etat peut représenter une menace pour la paix internationale. C'est pourquoi l'article 2, chiffre 7, précise que le principe selon lequel l'ONU ne doit pas intervenir dans les affaires qui relèvent essentiellement de la compétence nationale d'un Etat «ne porte en rien atteinte aux mesures de coercition prévues au chapitre VII».

Si le Conseil de sécurité constate l'existence d'une des situations visées à l'article 39, il peut ordonner des mesures n'impliquant pas l'emploi de la force armée ou, si celles-ci se révèlent insuffisantes, décréter des mesures militaires.

A teneur de l'article 41, les mesures non militaires comprennent l'interruption complète ou partielle des relations économiques et des communications ferroviaires, maritimes, aériennes, postales, télégraphiques, radio-électriques et des autres moyens de communication, ainsi que la rupture des relations diplomatiques.

Les sanctions militaires consistent, selon l'article 42 de la Charte, en démonstrations, mesures de blocus et autres opérations exécutées par des forces aériennes, navales ou terrestres des Nations Unies.

L'obligation que l'article 25 de la Charte fait aux Etats membres d'accepter et d'appliquer les mesures coercitives décidées par le Conseil de sécurité est limitée par certaines restrictions. Conformément à l'article 48, le Conseil de sécurité peut charger tous les membres de l'Organisation ou seulement certains d'entre eux de prendre les mesures nécessaires à l'exécution de ses décisions. Alors que les sanctions n'impliquant pas l'emploi de la force armée doivent être exécutées directement par les membres qui y sont appelés, la participation à des sanctions militaires ne peut être exigée, selon l'article 43, que des membres qui ont conclu à cet effet des accords spéciaux avec le Conseil de sécurité et les ont ratifiés selon leurs règles constitutionnelles respectives. Ces accords fixent les effectifs et le genre des forces armées à mettre à disposition, leur degré de préparation et leur emplacement général, de même que la nature des facilités et de l'assistance à fournir.

Depuis que l'ONU existe, ce système de sécurité collective n'a pas eu l'efficacité qu'on lui prêtait à l'origine. Aucun membre n'a conclu avec le Conseil de sécurité un accord spécial du genre de ceux que vise l'article 43. Cela suffisait pour empêcher la mise en œuvre de sanctions militaires. Mais celles-ci étaient aussi impensables pour des raisons politiques. En revanche, le Conseil de sécurité a ordonné à deux reprises des sanctions non militaires fondées sur le chapitre VII de la Charte, la première fois contre la Rhodésie, et la seconde, contre l'Afrique du Sud. Le 16 décembre 1966, en se fondant sur les articles 39 et 41 de la Charte, le Conseil de sécurité décréta des mesures économiques contre la colonie britannique rebelle de Rhodésie. Ces sanctions économiques

¹⁾ Résolution 3314 (XXIX) du 14 décembre 1974.

furent renforcées le 29 mai 1968¹⁾. Puis, le 4 novembre 1977, le Conseil de sécurité ordonna un embargo sur les armes à destination de l'Afrique du Sud. Dans ces deux cas, il invita tous les Etats membres et même les Etats non membres à appliquer ces sanctions.

Aux termes de l'article 2, chiffre 6, de la Charte, l'ONU fait en sorte que les *Etats non membres* agissent conformément aux principes de la Charte, dans la mesure nécessaire au maintien de la paix et de la sécurité internationales. Par cette disposition, on a tenté de créer une base juridique permettant d'associer les Etats non membres, dans une mesure limitée, à l'action de l'ONU; car il apparaissait que la paix ne pouvait être assurée que par l'engagement de la communauté internationale tout entière en vue du maintien de la paix.

Un Etat non membre pourrait objecter qu'un traité international auquel il n'est pas partie ne saurait entraîner pour lui des obligations juridiques, ce qui est en principe exact. En pratique, il y a lieu, cependant, de considérer que les obligations découlant de la Charte recouvrent en grande partie les conceptions juridiques qui gouvernent la communauté des Etats. Des principes tels que celui du règlement pacifique des différends et de l'interdiction générale du recours à la force lient également les Etats non membres. Il faut enfin se demander jusqu'à quel point les sanctions ordonnées par l'ONU concernent également un Etat non membre.

Il ne suffit pas de se référer au droit pour répondre à cette question. Du point de vue politique, la Charte a d'avantage de portée que n'importe quel autre traité de droit international, ne serait-ce que parce que l'Organisation regroupe pratiquement tous les Etats du monde. Dans ces conditions, il est difficile pour un Etat non membre, compte tenu des rapports de forces, d'ignorer l'application universelle que l'ONU entend donner aux mesures pour le maintien de la paix et de la sécurité internationales. Cela est apparu avec évidence dans le cas des sanctions adoptées contre la Rhodésie et contre l'Afrique du Sud; le Conseil de sécurité ne s'est pas adressé seulement aux Etats membres de l'ONU, mais aussi aux Etats non membres, pour leur demander de se conformer à ses décisions.

Finalement, l'ONU n'est pas autorisée à intervenir dans des *affaires qui relèvent essentiellement de la compétence nationale d'un Etat*. Les Etats membres n'ont pas non plus l'obligation de soumettre les affaires de ce genre à une procédure de règlement aux termes de la Charte. Ce principe ne porte en rien atteinte à l'application des mesures coercitives prévus au chapitre VII de la Charte²⁾.

Toutes les questions qui ne font pas l'objet de règles du droit des gens appartiennent en principe au domaine réservé des Etats. Cependant, à mesure que s'accroît l'interdépendance des membres de la communauté internationale, le champ d'action que le droit international laisse à la discrétion des Etats va

¹⁾ A la suite de la Conférence de Londres sur la Rhodésie, le Conseil de sécurité leva, le 21 décembre 1979, toutes les mesures prises contre la Rhodésie.

²⁾ A vrai dire, cela va de soi. En effet, le Conseil de sécurité décrète des mesures de coercition au sens du chapitre VII en cas de menace contre la paix, de rupture de la paix et d'acte d'agression, c'est-à-dire lorsqu'une affaire – ou du moins ses effets – excède le cadre de la compétence interne d'un Etat.

en se rétrécissant. Toujours plus nombreuses sont les matières qui relevaient autrefois de la compétence exclusive des Etats et sont aujourd'hui l'objet du droit international général ou de traités internationaux. Par leur nature même, certaines questions demeurent néanmoins dans la «compétence nationale» des Etats, comme le dit la Charte. Ce sont en particulier la constitution, la structure de l'Etat et de ses organes, les droits et devoirs des nationaux, c'est-à-dire toutes les matières touchant à l'essence même d'une collectivité étatique.

La pratique des Nations Unies tend à interpréter plus restrictivement la réserve de la compétence interne des Etats. A plusieurs reprises, l'Assemblée générale a fait abstraction de cette réserve s'agissant de questions qui étaient l'objet de traités internationaux. Dans d'autres cas, elle a fondé ses résolutions touchant des Etats déterminés sur des principes de la Charte, à savoir le respect des droits de l'homme et le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes. A diverses occasions, l'ONU est aussi intervenue dans des conflits qui étaient certes d'origine interne, mais qui, de l'avis des organes compétents, pouvaient avoir une influence sur la paix et la sécurité internationales.

En l'absence de tels motifs, l'ONU peut se voir opposer l'exception tirée de la compétence interne. Cependant, la Charte n'exclut que les «interventions» proprement dites d'un organe de l'ONU, quel qu'il soit, dans les affaires intérieures d'un Etat; la notion d'intervention ne se limite pas à des mesures de contrainte, mais s'étend aussi aux résolutions visant des Etats déterminés dans le cadre d'un conflit donné. En revanche, d'après la pratique, la réserve de la compétence interne n'empêche pas l'ONU de débattre les questions touchant les affaires intérieures d'un Etat et d'instituer une commission d'enquête pour l'examen de l'affaire en discussion.

23 Structure institutionnelle de l'ONU

L'ONU est composée de six organes principaux et de nombreux organes subsidiaires qui ont été créés au cours des années pour remplir des tâches précises. Il existe en outre des institutions spécialisées travaillant dans des domaines particuliers de la coopération internationale.

231 Organes principaux

Selon la Charte, les organes principaux de l'ONU sont l'Assemblée générale, le Conseil de sécurité, le Conseil économique et social, le Conseil de tutelle, la Cour internationale de Justice et le Secrétariat. L'importance de chacun de ces organes a varié en fonction des changements de la situation politique générale au cours des 30 années qui se sont écoulées depuis la création de l'Organisation.

231.1 L'Assemblée générale

L'Assemblée générale joue un rôle particulier à l'intérieur du système des Nations Unies. Bien que n'étant pas placée au-dessus des autres organes principaux, elle représente le centre de l'Organisation. C'est là que se rejoin-

gnent tous les fils de la coopération internationale. L'Assemblée fait des propositions touchant au maintien et au développement de cette coopération, ainsi qu'à la solution de problèmes internationaux et elle prend dans bien des cas des décisions définitives.

Tous les membres de l'ONU sont représentés à l'Assemblée générale. L'ONU n'étant pas une organisation supranationale, l'Assemblée ne peut pas être considérée comme un «parlement mondial». Il s'agit plutôt d'une conférence interétatique, dont les délégations sont formées de représentants des gouvernements, tenus de suivre les instructions qui leur sont données.

Chaque membre y dispose d'une voix, quelle que soit son importance, ce qui correspond au principe, énoncé à l'article 2, chiffre 1, de l'égalité souveraine de tous les membres. Les décisions de l'Assemblée générale se prennent généralement à la majorité simple des membres présents et votants. Ce n'est que dans les questions importantes qu'une majorité des deux tiers des membres présents et votants est requise. L'article 18, 2^e paragraphe, énumère les questions qui sont considérées comme importantes: les recommandations relatives au maintien de la paix et de la sécurité internationales, l'élection des membres des autres organes principaux, l'admission, la suspension et l'exclusion de membres. Les questions relatives au fonctionnement du régime de tutelle et les questions budgétaires requièrent également une majorité des deux tiers. De plus, l'Assemblée générale est habilitée à déterminer, par un vote à la majorité simple, de nouvelles catégories de questions importantes au sens de l'article 18, 2^e paragraphe.

L'Assemblée générale se réunit une fois par année en une session ordinaire, qui commence le troisième mardi de septembre et dure généralement jusqu'à Noël. Selon l'ordre du jour, l'Assemblée peut, en cas de besoin, décider de reprendre ses délibérations par la suite, mais seulement jusqu'à l'ouverture de la session ordinaire suivante. Plusieurs fois au cours de ces dernières années, on a eu recours à cette possibilité en raison de l'importance de l'ordre du jour et de la complexité des problèmes à traiter.

A la demande du Conseil de sécurité ou de la majorité des membres, le Secrétaire général peut également convoquer l'Assemblée générale en session extraordinaire, consacrée à un sujet précis. La résolution «Union pour la Paix», adoptée en 1950¹⁾, permet en outre de convoquer dans les 24 heures une session extraordinaire d'urgence en cas de crise internationale.

Les questions que traitent les Nations Unies relèvent presque toutes de l'Assemblée générale. Il en existe deux catégories principales: l'une comprend les tâches destinées à atteindre les buts fixés par la Charte, l'autre comprend tout ce qui touche aux questions internes, propres à l'Organisation.

Si l'Assemblée générale a ainsi de vastes compétences par la nature des objets dont elle s'occupe, sa liberté d'action n'est pas illimitée. Ses décisions ont une portée juridique contraignante dans le domaine interne seulement, alors que pour toutes les autres questions, elle ne peut qu'émettre des recommandations, qui n'ont pas de force contraignante.

¹⁾ Résolution 377 (V) du 3 novembre 1950.

C'est ainsi qu'elle est compétente pour étudier les principes généraux de la coopération pour le maintien de la paix et de la sécurité internationales et qu'elle peut faire, au sujet de ces principes, des recommandations. Mais lorsque les besoins de la sécurité exigent des mesures concrètes dans des cas particuliers, c'est le Conseil de sécurité qui doit se charger de l'affaire. Et aussi longtemps que le Conseil de sécurité reste saisi d'un différend, l'Assemblée n'est pas autorisée à faire des recommandations en la matière, à moins d'y être invitée par le Conseil de sécurité.

Sous réserve des activités du Conseil de sécurité, l'Assemblée peut recommander des mesures visant à régler une situation, lorsque celle-ci semble menacer la paix internationale ou les relations amicales entre les Etats.

En plus de ces fonctions qui relèvent du maintien de la paix, l'Assemblée générale est libre d'ordonner des enquêtes ou d'émettre des recommandations dans les domaines les plus variés. De cette manière, elle vise à favoriser la coopération non seulement sur le plan politique, mais aussi sur les plans économique, social et culturel, ainsi que dans le domaine de l'éducation et de la santé; elle œuvre pour le développement du droit international et pour sa codification, et apporte sa contribution à la réalisation des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

Par le passé, les fonctions de l'Assemblée générale dans le cadre du régime international de tutelle ont eu une certaine importance¹⁾, ainsi que ses efforts en faveur du développement dans les territoires non autonomes.

Aujourd'hui, il n'existe pratiquement plus de territoires sous tutelle et presque plus de territoires sous domination coloniale. Cet état de fait est dû pour une bonne part aux efforts constants de l'ONU, et plus particulièrement de l'Assemblée générale, en faveur de la décolonisation.

Dans le domaine interne de l'Organisation, l'Assemblée générale peut prendre des décisions obligatoires et ses compétences – qu'elle partage en partie avec le Conseil de sécurité – sont très variées.

L'admission, la suspension et l'exclusion des membres sont décidées par l'Assemblée sur recommandation du Conseil de sécurité. A la majorité des deux tiers, elle décide également des modifications à apporter à la Charte; mais une telle révision n'entre en vigueur qu'après avoir été ratifiée par les deux tiers des membres des Nations Unies, parmi lesquels doivent se trouver les cinq membres permanents du Conseil de sécurité. Les membres non permanents du Conseil de sécurité ainsi que ceux du Conseil économique et social et du Conseil de tutelle sont élus par l'Assemblée générale. C'est aussi elle qui, sur la recommandation du Conseil de sécurité, nomme le Secrétaire général. L'élection des juges à la Cour internationale de Justice est du ressort de l'Assemblée générale et du Conseil de sécurité, qui y procèdent indépendamment.

Au surplus, l'Assemblée générale crée les organes subsidiaires nécessaires à l'accomplissement de ses tâches. Elle donne son approbation aux accords

¹⁾ Cf. chiffre 231.4.

conclus entre le Conseil économique et social et les institutions spécialisées¹⁾, elle examine et approuve le budget.

L'Assemblée générale exerce aussi certaines fonctions de contrôle. C'est ainsi que le Conseil de sécurité, le Conseil économique et social, le Secrétariat et les divers organes subsidiaires doivent lui soumettre un rapport annuel sur leurs activités.

Pendant les sessions ordinaires, l'Assemblée générale répartit son travail entre sept commissions plénières, six commissions régulières et une commission politique spéciale, chargées chacune de certaines questions à l'ordre du jour. La Première Commission s'occupe des affaires politiques, se limitant en fait aujourd'hui aux questions touchant au désarmement, car les autres questions politiques sont traitées par la Commission politique spéciale. La Deuxième Commission traite des questions économiques et financières, notamment dans le domaine du développement. La Troisième Commission s'occupe des questions sociale, et plus particulièrement des droits de l'homme. La Quatrième Commission, chargée des questions de décolonisation, a joué un rôle important par le passé, mais n'a plus aujourd'hui qu'une fonction limitée, la plupart des anciennes colonies ayant accédé à l'indépendance. Les problèmes administratifs et financiers, notamment le budget, relèvent de la Cinquième Commission. Le cahier des charges de la Sixième et dernière Commission comprend les questions juridiques, la négociation des conventions sur un thème spécifique et la codification du droit international. Toutes ces commissions peuvent créer, selon leurs besoins, des sous-commissions, groupes de travail, des groupes de contact et des groupes informels, dans lesquels s'opèrent les véritables négociations.

En séance plénière, l'Assemblée générale prend des décisions finales et adopte des résolutions. En début de session se déroule un débat général sur la base du rapport annuel du Secrétaire général, qui comporte un aperçu sur la situation politique internationale et les problèmes d'actualité. Ce débat général attire à New York de nombreux chefs de gouvernement et ministres des affaires étrangères, ainsi que des chefs d'Etat. Pour les petits Etats qui ne se trouvent pas toujours au centre des préoccupations internationales, il offre chaque année une occasion de faire entendre leur voix dans un forum international du niveau le plus élevé et de présenter leur point de vue au monde entier.

Il est à noter que le rapport entre les différents discours tenus à cette occasion n'est pas toujours évident; cela tient pour une bonne part au fait que ces discours sont souvent conçus dans une optique de politique intérieure et qu'ils concernent les problèmes spécifiques des régions ou pays concernés. Mais, même dans ces cas, les exposés que font les représentants des différents pays sont l'occasion pour l'Assemblée de prendre connaissance de certains problèmes, de constater les divergences et les convergences d'opinion, examen utile en vue des négociations qui devront avoir lieu ultérieurement sur des questions particulières.

¹⁾ Conformément à l'article 63 de la Charte.

Dans l'histoire mouvementée de l'ONU, c'est l'Assemblée générale qui a toujours reflété, de la façon la plus marquante, la situation politique de l'heure. Son importance s'est accrue au cours des années, et cela pour différentes raisons.

A l'origine, l'ONU était conçue comme une alliance des puissances victorieuses de la seconde guerre mondiale. Peu après la création de l'Organisation, il devint de plus en plus évident que cette alliance ne pouvait se prolonger en temps de paix. Le Conseil de sécurité fut touché le premier par cette évolution, puisque sa capacité d'agir dépend de l'unanimité des cinq puissances qui en sont membres permanents et y disposent du droit de veto. Au temps de la guerre froide, le Conseil fut souvent dans l'impossibilité de remplir sa tâche principale, le maintien de la paix, car ses efforts se heurtèrent fréquemment au veto de l'une ou de l'autre des grandes puissances.

A l'Assemblée générale, en revanche, où les grandes puissances ne jouissent pas du droit de veto, les Etats occidentaux exerçaient alors, sous la houlette des Etats-Unis d'Amérique, une influence prépondérante. Ils essayèrent d'élargir au maximum les compétences de l'Assemblée pour le cas où le Conseil de sécurité se trouverait dans l'incapacité de prendre les décisions exigées par la situation. Aussi l'Assemblée générale a-t-elle réussi à revaloriser considérablement son rôle sur le plan politique. Cette évolution atteignit son apogée en 1950, lorsque fut adoptée la résolution «Union pour la paix» qui complétait les compétences de l'Assemblée dans le domaine du maintien de la paix.

Cette résolution date de la guerre de Corée. Quand la Corée du Nord attaqua la République de Corée, en juin 1950, le Conseil de sécurité constata que cette invasion constituait une rupture de la paix et recommanda aux membres de l'ONU d'accorder à la République de Corée le soutien nécessaire au rétablissement de la paix et de la sécurité dans la région et, surtout, de mettre des troupes et d'autres services à la disposition d'un commandement unifié sous la direction des Etats-Unis d'Amérique.

Ce ne fut possible qu'à la faveur de l'absence du représentant soviétique de la salle, l'Union soviétique ne pouvant ainsi faire usage de son droit de veto. Mais il était évident que cette situation n'avait guère de chances de se répéter. C'est pourquoi les Etats occidentaux, profitant de ce qu'ils y détenaient alors la majorité, décidèrent d'attribuer à l'Assemblée générale certaines compétences subsidiaires en matière de maintien de la paix. Ce but fut atteint le 3 novembre 1950 par la résolution «Union pour la paix».

Sur la base de cette résolution, l'Assemblée générale reconnaît au Conseil de sécurité la responsabilité principale en matière de maintien de la paix dans le monde. Mais, en même temps, elle s'attribue le droit d'intervenir en cas de menace contre la paix ou de rupture de la paix, si l'absence d'unanimité des membres permanents empêche le Conseil de sécurité d'agir. La résolution autorise également le Secrétaire général à convoquer une session extraordinaire d'urgence dans les 24 heures en cas de crise.

La légitimité de cette résolution a été contestée, notamment par l'Union soviétique et les Etats qui lui sont proches, qui souhaitaient réserver au seul Conseil de sécurité toutes les compétences en matière de maintien de la paix.

Consultée à ce sujet, la Cour internationale de Justice confirma dans un avis consultatif l'idée à l'origine de la résolution, selon laquelle une responsabilité subsidiaire appartient à l'Assemblée générale en cette matière¹⁾.

Par la suite, l'Assemblée générale ne s'est jamais basée sur la résolution «Union pour la paix» pour recommander des mesures coercitives. En revanche, la possibilité de convoquer immédiatement l'Assemblée générale fut saisie, notamment en 1956 lors de l'invasion soviétique en Hongrie, lors des conflits au Moyen-Orient en 1956 et en 1967, au Congo en 1960, ainsi qu'en 1980, à la suite de l'intervention soviétique en Afghanistan et pour traiter la question de la Palestine. Au cours de la session d'urgence de 1956, convoquée lors de la crise de Suez, l'Assemblée générale décida pour la première fois l'envoi de forces armées pour le maintien de la paix dans une région en crise²⁾. Depuis le début des années 70, la politique de sécurité relève à nouveau davantage du Conseil de sécurité, qui a été à l'origine de l'intervention d'autres forces de paix.

En contrepartie, l'Assemblée générale a pu développer son rôle dans d'autres domaines. Du fait de la décolonisation et de l'adhésion de nouveaux Etats, les problèmes du tiers monde ont gagné en importance. C'est ainsi que la discussion et la recherche de solutions entre les Etats industrialisés du Nord et les pays en développement du Sud sont devenues l'une des tâches prépondérantes de l'Assemblée générale. C'est grâce à ses efforts qu'au cours de ces dernières années la coopération internationale s'est renforcée dans les domaines économique, social, culturel et humanitaire. Ainsi l'Assemblée générale est devenue la clef de voûte des activités qui sont aujourd'hui au centre des préoccupations des Nations Unies.

231.2 Le Conseil de sécurité

Selon l'article 23 de la Charte, le Conseil de sécurité se compose, depuis l'amendement du 17 décembre 1963³⁾, de cinq membres permanents et dix membres non permanents. La Chine, la France, l'Union des Républiques socialistes soviétiques, le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord et les Etats-Unis d'Amérique sont membres permanents du Conseil de sécurité. Les dix membres non permanents sont élus pour deux ans par l'Assemblée générale.

Lors de l'élection de ces membres, on tient compte en particulier de l'action des candidats en faveur du maintien de la paix et de la sécurité internationales, de leur contribution à l'accomplissement des autres tâches de l'Organisation, ainsi que d'une répartition géographique équitable des sièges. Lors de la révision de 1963, la clef de répartition fut définie ainsi: deux sièges sont

¹⁾ «Certaines dépenses des Nations Unies»; CIJ, Recueil 1962, p. 162 ss.

²⁾ Résolution 1000 (ES-I) du 5 novembre 1956. Cf. ch. 32, au sujet des opérations de maintien de la paix.

³⁾ Résolution 1991 (XVII); l'amendement est entré en vigueur le 31 août 1965, conformément à l'article 108 de la Charte. Par cette révision, le nombre des membres non permanents passa de six à dix.

attribués aux Etats d'Europe occidentale et autres Etats¹⁾, un aux pays socialistes d'Europe orientale, cinq aux pays d'Afrique et d'Asie, et deux à l'Amérique latine.

Le Conseil de sécurité peut tenir ses séances en tout temps selon les besoins. En vertu de l'article 31 de la Charte, il peut inviter des Etats non membres du Conseil à participer à ses discussions, sans droit de vote, lorsqu'il estime que les intérêts de ces Etats sont particulièrement affectés. Conformément à l'article 32 de la Charte, il invite également les Etats non membres du Conseil de sécurité ou même de l'ONU à participer sans droit de vote à ses délibérations, lorsqu'ils sont parties à un conflit.

Chaque membre du Conseil de sécurité dispose d'une voix. A l'exception de l'élection des juges à la Cour internationale de Justice, qui requiert la majorité absolue des votants, toutes les décisions du Conseil de sécurité sont soumises à l'approbation de neuf membres au moins. Pour les questions de procédure, l'origine de ces neuf voix est indifférente; pour toutes les autres décisions, les membres permanents disposent d'un droit de veto, qui permet à chacune des grandes puissances de bloquer toute décision. L'usage s'est établi assez vite de ne pas considérer l'abstention ou l'absence d'un membre permanent comme un veto de sa part.

L'article 24 de la Charte confère au Conseil de sécurité la responsabilité principale du maintien de la paix et de la sécurité internationales. Dans le domaine du règlement pacifique des différends, traité au chapitre VI, il peut proposer diverses formes de solutions. En cas de menace contre la paix, de rupture de la paix ou d'acte d'agression, il lui incombe d'ordonner l'application des mesures coercitives prévues au chapitre VII. En général, il décide également de l'envoi de troupes de paix.

Le Conseil de sécurité adresse en outre des recommandations à l'Assemblée générale concernant l'admission, la suspension ou l'exclusion d'Etats membres, ainsi que l'élection du Secrétaire général de l'ONU. Parallèlement à l'Assemblée générale, il élit les juges à la Cour internationale de Justice.

C'est surtout la structure du Conseil de sécurité qui met en évidence le caractère d'alliance qu'avait l'ONU à ses débuts. A la base du droit de veto, il y avait l'idée que les cinq grandes puissances alliées avaient un intérêt commun à maintenir la paix et la sécurité internationales et que, par conséquent, elles chercheraient à œuvrer en commun pour la sauvegarde de la paix. Toute décision en rapport avec le maintien de la paix devait donc être soumise à l'accord de chacune d'elles, afin d'assurer leur soutien sans réserve pour l'application des mesures arrêtées.

A la suite de la désagrégation de l'alliance, dans les années qui ont suivi la fin de la guerre, on a réalisé que le droit de veto n'offrait pas seulement une garantie de la collaboration entre les grandes puissances. Il a été alors souvent utilisé par l'une ou l'autre des grandes puissances pour empêcher le Conseil de sécurité d'adopter des mesures qui ne lui convenaient pas. Pendant la guerre

¹⁾ Ce groupe comprend, outre l'Europe occidentale, les Etats-Unis, le Canada, l'Australie, la Nouvelle-Zélande et le Japon.

froide, c'est surtout l'Union soviétique qui, par ce biais, a entravé l'accomplissement des tâches du Conseil de sécurité. Sur les 114 vetos opposés par l'Union soviétique jusqu'à ce jour, 105 se situent dans la période allant de 1946 à 1968. En 1980 à nouveau, l'Union soviétique a opposé son veto au sujet de deux questions importantes. Elle a refusé les sanctions économiques envers l'Iran, proposées par les Etats-Unis d'Amérique en réaction à la prise d'otages dans leur ambassade à Téhéran. Elle a aussi empêché le Conseil de sécurité de condamner l'intervention soviétique en Afghanistan et d'exiger le retrait immédiat des troupes engagées.

Au cours des dernières années, les puissances occidentales ont bloqué plus souvent que par le passé les décisions du Conseil de sécurité. C'est ainsi que la tentative d'exclusion de l'Afrique du Sud de l'ONU a échoué du fait du veto occidental. De même jusqu'à présent, aucune sanction plus sévère que l'embargo sur les armes n'a été ordonnée contre l'Afrique du Sud. Depuis la création de l'ONU, la France a fait onze fois usage de son droit de veto, dont sept fois dans les années 70. Au cours de cette décennie, la Grande-Bretagne a opposé 14 fois son veto sur 17 en tout, et les Etats-Unis 20 fois sur 21. La République populaire de Chine n'a fait que trois fois usage de son droit de veto depuis son admission à l'ONU et son entrée au Conseil de sécurité, en 1971.

Bien que le droit de veto n'ait pas toujours eu l'effet positif qui en avait été attendu à l'origine, les grandes puissances ont tout de même fait preuve d'unanimité dans bien des cas. Nous mentionnerons à titre d'exemples les opérations en faveur de la paix à Chypre, celles qui ont suivi le cessez-le-feu lors de la guerre du Moyen-Orient en 1973, le plan pour l'accession à l'indépendance de la Namibie et la condamnation de la prise d'otages dans la capitale iranienne, qualifiée de violation du droit international. En l'absence d'une telle unanimité, le veto peut paralyser le Conseil de sécurité dans sa capacité d'action et ainsi accroître les menaces contre la paix.

Mais le droit de veto peut également, comme cela s'est vu à plusieurs reprises au cours de ces dernières années, rétablir un certain équilibre lorsque l'Assemblée générale adopte, en certaines matières, des recommandations trop unilatérales.

Bien que la majeure partie des activités des Nations Unies relèvent aujourd'hui de l'Assemblée générale, le Conseil de sécurité n'a jamais cessé de jouer un rôle important dans la politique internationale. Dès l'apparition d'un nouveau conflit, il est le premier appelé à agir par ses conseils, sa médiation ou des mesures adéquates, car c'est lui qui est avant tout responsable de la paix et de la sécurité internationales. Ce n'est que lorsqu'il n'est pas en mesure d'agir que, sur la base de la résolution «Union pour la paix» de 1950, l'Assemblée générale est habilitée à intervenir dans une situation de conflit¹⁾.

¹⁾ Cf. chiffre 231.1. Depuis l'adoption de la résolution «Union pour la paix» en 1950, et jusqu'à la fin de 1981, huit sessions extraordinaires d'urgence de l'Assemblée générale ont été convoquées en tout, les dernières à propos de l'intervention soviétique en Afghanistan, au début de 1980, puis, au cours de l'été de la même année, au sujet de la question palestinienne et enfin au sujet de la Namibie, en septembre 1981.

Le Conseil de sécurité demeure l'organe principal chargé de dégager des solutions pacifiques au Moyen-Orient et en Afrique australe. Lors de la Guerre des Six jours, en 1967, et de la Guerre d'Octobre, en 1973, entre Israël et les Etats voisins, il contribua à la négociation d'un cessez-le-feu. Par l'envoi de forces de paix, il put empêcher certaines autres situations tendues de dégénérer en conflits armés. Dans le cadre de la décolonisation, il a également joué un rôle en préconisant l'admission dans l'Organisation de nombreux nouveaux Etats. Il est intervenu lorsque l'accession à l'indépendance de certains de ces Etats entraînait des problèmes qui touchaient à la sécurité internationale. Les sanctions économiques contre la Rhodésie et l'embargo sur les livraisons d'armes à l'Afrique du Sud en sont des exemples, de même que le plan pour l'accession de la Namibie à l'indépendance.

Le Conseil de sécurité a remporté ses principaux succès dans ses actions destinées à faire cesser des hostilités ou à empêcher des conflits armés. En revanche, plus difficile reste la recherche de solutions durables, acceptées par toutes les parties, pour le rétablissement de la paix. Ici, beaucoup de temps et de patience sont nécessaires. Le Conseil de sécurité peut certes, à long terme, exercer une pression sur les parties, mais il ne peut pas les forcer à accepter une solution. A défaut, le Conseil de sécurité cherche à maintenir le dialogue et à créer un climat qui permette aux parties de négocier. Ses méthodes varient. En cas de conflit armé, il engage les parties à mettre fin aux hostilités et à retirer leurs troupes. Il peut également charger des personnalités ou des commissions d'enquête d'exercer une médiation ou d'offrir leurs bons offices. Il peut enfin améliorer le climat des négociations par l'envoi d'observateurs et de forces de paix.

Si par le passé le Conseil de sécurité n'a pas pu apporter la paix, il a toutefois réussi à en créer les conditions nécessaires; cette situation ne découle pas seulement de sa structure, mais également de l'état des relations internationales, qui influence tous les rapports entre les pays et se reflète également à l'ONU.

231.3 Le Conseil économique et social

Selon l'article 61 de la Charte, le Conseil économique et social (ECOSOC) se compose de 54 membres¹⁾, dont un tiers est élu chaque année par l'Assemblée générale pour une période de trois ans. Sans que cela soit expressément mentionné dans la Charte, les membres permanents du Conseil de sécurité ont toujours fait partie de l'ECOSOC²⁾. Au total, les «Etats d'Europe occidentale et autres» disposent de 13 sièges, ceux d'Europe orientale de 6, l'Afrique de 14, l'Asie de 11 et l'Amérique latine de 10 sièges.

¹⁾ A l'origine, l'ECOSOC comptait 18 membres. Parallèlement à l'accroissement du nombre des membres de l'ONU, celui des membres de l'ECOSOC a passé à 27 le 17 décembre 1963, et à 54 le 20 décembre 1971 (Résolutions de l'Assemblée générale 1991 (XVIII) et 2847 (XXVI)).

²⁾ A l'exception de la Chine, qui en a été absente jusqu'en 1971, c'est-à-dire jusqu'à l'attribution à Beijing du siège chinois.

L'ECOSOC se réunit deux fois par an au minimum; la première session ordinaire a lieu à New York et la seconde à Genève. Conformément à l'article 67 de la Charte, il prend ses décisions à la majorité simple des membres présents et votants, mais, de plus en plus souvent, il cherche à obtenir un consensus. La révision du règlement intérieur adoptée en 1975 permet à tous les observateurs, membres et non membres de l'ONU, mouvements de libération ou organisations internationales, de participer, sans droit de vote, à la discussion de toute question qui les intéresse particulièrement et d'y présenter des propositions.

Trois comités sont chargés de la discussion préalable des différents points à l'ordre du jour des sessions: le Comité économique, le Comité social et celui de coordination. Tous les membres de l'ECOSOC sont représentés dans ces comités.

L'ECOSOC est chargé de la direction et de la coordination des activités de l'ONU et des institutions spécialisées dans les domaines économique, social, culturel et humanitaire. L'article 62 de la Charte lui permet, dans le cadre de ses compétences, de faire ou de provoquer des études et des rapports et, sur cette base, d'adresser des recommandations à l'Assemblée générale, aux Etats membres de l'ONU ou aux institutions spécialisées. Dans le cadre de ses compétences, il est d'autre part habilité à présenter à l'Assemblée générale des projets de conventions et à convoquer des conférences internationales. C'est principalement l'ECOSOC qui établit et maintient la liaison entre l'ONU et les institutions spécialisées. Il prépare, en collaboration avec ces institutions, les accords de coopération prévus à l'article 63 de la Charte et les soumet à l'approbation de l'Assemblée générale. Pour atteindre ses buts, il peut, selon l'article 71 de la Charte, prendre les dispositions utiles pour consulter également les organisations internationales non gouvernementales qui s'occupent de questions relevant de sa compétence¹⁾.

Sur le plan économique, l'ECOSOC n'a guère eu jusqu'ici la possibilité d'exercer entièrement les compétences nombreuses et étendues qui sont les siennes. Dès l'origine, son domaine d'activité s'est superposé à celui de la Deuxième Commission de l'Assemblée générale, chargée des questions économiques. Les sessions spéciales consacrées exclusivement aux problèmes économiques internationaux et la création d'un Comité plénier sur les relations Nord-Sud ont contribué à renforcer toujours davantage le rôle central de l'Assemblée générale dans le domaine économique. L'Assemblée générale a aussi instauré une série d'organes subsidiaires chargés de questions économiques, tels que la Conférence des Nations Unies pour le commerce et le développement (CNUCED). Les principales initiatives en matière économique viennent ainsi, aujourd'hui, de l'Assemblée générale et des institutions et organes spécialisés qui en dépendent. L'ECOSOC n'a plus guère d'influence sur leur conception et leur réalisation; il se limite généralement à des fonctions d'administrateur et de coordinateur. Dans le cadre des efforts déployés pour restructurer les domaines économique et social, la question d'une redéfinition

¹⁾ Aujourd'hui, il existe quelque 400 organisations de ce type jouissant d'un statut consultatif auprès de l'ECOSOC. Elles sont divisées en trois groupes, selon les droits de participation qui leur sont accordés.

des tâches de l'ECOSOC s'est posée une nouvelle fois lors de la 34^e Assemblée générale de 1979.

Plus constructif est sans doute l'apport de l'ECOSOC dans ses autres domaines d'activité. Une trentaine d'organes subsidiaires, qui se sont réparti les questions relevant de sa compétence, fournissent un travail particulièrement utile. Il suffit de rappeler les travaux de la Commission des droits de l'homme, ceux de la Commission des sociétés transnationales, du Comité des ressources naturelles ou de la Commission de la population.

231.4 Le Conseil de tutelle

Les tâches des Nations Unies en rapport avec les territoires sous tutelle sont confiées à l'Assemblée générale, qui se fait assister en cela par le Conseil de tutelle. Le régime de tutelle de l'ONU¹⁾ fut appelé à remplacer le système des mandats de la SDN, créé à la fin de la première guerre mondiale avant tout pour régler le problème des anciennes colonies allemandes et de certaines régions asiatiques appartenant naguère à l'Empire ottoman²⁾. En effet, les peuples de ces territoires étaient, selon les termes employés dans le Pacte, «non encore capables de se diriger eux-mêmes dans les conditions particulièrement difficiles du monde moderne». Les territoires concernés furent ainsi soumis à la tutelle de la SDN, qui, à son tour, les confia à la protection des Etats chargés d'un mandat. Ceux-ci étaient tenus de remplir leur mandat dans l'intérêt des populations indigènes et de remettre régulièrement des rapports à ce sujet à la SDN.

Le régime de tutelle de l'ONU ressemble, par sa structure juridique et ses buts, au système des mandats de la SDN. Il va cependant plus loin, puisque les mandataires n'ont pas seulement le devoir de «favoriser le progrès politique, économique et social des populations des territoires sous tutelle ainsi que le développement de leur instruction», mais aussi celui d'accélérer leur évolution vers la capacité à s'administrer eux-mêmes ou vers l'indépendance, compte tenu des conditions particulières à chaque territoire et des aspirations librement exprimées de leurs populations.

Tous les territoires que la SDN avait confiés à des Etats mandataires ont été soumis au régime de tutelle de l'ONU, à l'exception du Sud-Ouest africain, l'actuelle Namibie³⁾. Il était également prévu, lors de l'élaboration du régime

¹⁾ Cf. chapitre XII de la Charte.

²⁾ Parmi les territoires sous mandat, on mentionnera le Sud-Ouest africain, la Palestine, l'Irak et la Syrie.

³⁾ La SDN avait confié à l'Union sud-africaine, en 1920, le mandat relatif à cette ancienne colonie allemande. Après de difficiles discussions, tant sur le plan politique que juridique, et des appels répétés à la Cour internationale de Justice, l'Assemblée générale décida le 27 octobre 1966, dans sa résolution 2145 (XXI), de mettre fin à ce mandat et de placer le territoire contesté, sous son nom africain de Namibie, sous l'autorité directe de l'ONU. Dans un avis consultatif donné à la demande du Conseil de sécurité, la Cour internationale de Justice constata, le 21 juin 1971, que la présence de l'Afrique du Sud en Namibie était illégale et que l'Afrique du Sud devait s'en retirer sans délai. Le Conseil de sécurité se rallia à cette opinion dans sa résolution 301 du 20 octobre 1971.

de tutelle, d'y soumettre les territoires séparés des Etats vaincus de la deuxième guerre mondiale¹⁾, ainsi que ceux qui seraient soumis facultativement à ce régime par décision des Etats jusque-là responsables de leur administration²⁾. Pour placer un territoire sous tutelle, il était nécessaire de conclure un accord de tutelle.

Le Conseil de tutelle, chargé de l'accomplissement des tâches qui découlent du régime de tutelle, est, selon l'article 86 de la Charte, composé des Etats membres chargés d'administrer les territoires sous tutelle, des membres permanents du Conseil de sécurité, et d'autres membres élus pour trois ans par l'Assemblée générale. Cette répartition vise à réaliser un équilibre numérique entre les membres chargés d'administrer un territoire sous tutelle et les autres. Aujourd'hui, cette disposition n'est plus applicable, puisque presque tous les territoires placés sous tutelle ont acquis leur indépendance. Depuis des années, le Conseil de tutelle ne compte que cinq membres³⁾.

Sur les onze territoires naguère sous tutelle, seules quelques îles du Pacifique restent sous l'administration des Etats-Unis d'Amérique⁴⁾. Ainsi le Conseil de tutelle ne joue plus aujourd'hui qu'un rôle très effacé; la question se pose, à l'ONU, de savoir s'il ne conviendrait pas de le dissoudre ou alors de lui attribuer d'autres tâches. Cette question est d'autant plus justifiée qu'un Comité spécial de l'Assemblée générale traite les différents problèmes de la décolonisation et cherche en particulier à réaliser les buts exprimés dans la «Déclaration sur l'octroi de l'indépendance aux pays et aux peuples coloniaux» du 14 décembre 1960⁵⁾.

231.5 La Cour internationale de Justice

La Cour internationale de Justice, qui a son siège à La Haye, est «l'organe judiciaire principal» des Nations Unies⁶⁾. Ses tâches et ses compétences sont fixées par la Charte et par un Statut qui fait partie intégrante de la Charte. Tous les membres de l'ONU sont – *ipso facto* – parties au Statut. Selon l'article 93 de la Charte, d'autres Etats peuvent y adhérer dans des conditions

¹⁾ Seul le territoire de Somalie, ancienne colonie italienne, a été placé pour une durée de dix ans sous la tutelle de l'Italie, alors que la Libye devenait indépendante.

²⁾ Cette possibilité est restée purement théorique.

³⁾ Depuis le retrait de l'Australie, en 1975, le Conseil de tutelle se compose d'un «membre chargé d'administrer des territoires sous tutelle», à savoir les Etats-Unis d'Amérique, et de quatre «membres n'administrant pas de territoires sous tutelle», à savoir la Chine, la France, la Grande-Bretagne et l'Union soviétique, il réunit donc les cinq membres permanents du Conseil de sécurité.

⁴⁾ Par un accord entre les Etats-Unis d'Amérique et le Conseil de sécurité, la Micronésie a été déclarée zone stratégique et placée sous la surveillance du Conseil de sécurité en 1947. La même année, la surveillance de ce territoire a été déléguée au Conseil de tutelle, qui fait un rapport annuel sur son activité.

⁵⁾ Résolution 1514 (XV).

⁶⁾ Elle a succédé à la Cour permanente de Justice internationale, qui était l'organe de juridiction internationale au temps de la SDN.

qui sont déterminées par l'Assemblée générale sur recommandation du Conseil de sécurité. La Suisse a fait usage de cette possibilité en adhérant au Statut de la Cour en 1948.

La Cour internationale de Justice se compose de quinze juges indépendants; elle ne peut comprendre plus d'un ressortissant du même Etat. Selon le Statut, ces magistrats doivent jouir de la plus haute considération morale et réunir les conditions requises pour l'exercice, dans leurs pays respectifs, des plus hautes fonctions judiciaires, ou posséder une compétence notoire en matière de droit international.

Les membres de la Cour sont élus par l'Assemblée générale et par le Conseil de sécurité sur une liste de personnes présentées par les groupes nationaux de la Cour permanente d'arbitrage¹⁾. Leur mandat dure neuf ans, et ils sont rééligibles. Lors de l'élection, il est tenu compte de la nécessité d'assurer la représentation des principaux systèmes juridiques du monde.

La Cour rend des arrêts et donne des avis consultatifs. Ses arrêts n'ont de caractère obligatoire que si les parties au litige manifestent expressément leur volonté de se soumettre à la juridiction de la Cour.

Toutefois les Etats parties au Statut peuvent, conformément à l'article 36, 2^e paragraphe, du Statut «déclarer reconnaître la juridiction de la Cour comme obligatoire de plein droit et sans convention spéciale». Jusqu'à présent, 49 Etats ont fait cette déclaration²⁾.

L'article 36, 2^e alinéa, énumère les différends d'ordre juridique sur lesquels la Cour peut être appelée à statuer, à savoir: l'interprétation d'un traité; tout point de droit international; la réalité de tout fait qui, s'il était établi, constituerait la violation d'un engagement international; la nature ou l'étendue de la réparation due pour la rupture d'un engagement international.

En vertu de l'article 96 de la Charte, la Cour internationale de Justice peut en outre, à la demande de l'Assemblée générale ou du Conseil de sécurité, donner un avis consultatif sur toute question juridique. Les autres organes des Nations Unies et les institutions spécialisées peuvent également, avec l'autorisation de l'Assemblée générale, demander à la Cour des avis consultatifs sur des questions juridiques qui se posent dans le cadre de leurs activités.

Les avis de la Cour internationale de Justice n'ont pas force obligatoire, à moins qu'un traité ne la leur attribue spécialement³⁾. Mais l'opinion de la Cour contribue souvent à clarifier des points de droit contestés et à régler les différends politiques qui y sont liés.

¹⁾ Les groupes nationaux de la Cour permanente d'arbitrage se composent des personnalités désignées par chaque Etat partie à la Convention de La Haye de 1907 pour le règlement pacifique des conflits internationaux et portées sur la liste des membres de la Cour qui a aussi son siège à La Haye. La Suisse est signataire de la Convention de La Haye; son groupe national comprend quatre juristes suisses de renom.

²⁾ La Suisse a fait cette déclaration lorsqu'elle a adhéré au Statut de la Cour internationale de Justice (RO 1948 1033).

³⁾ La Convention du 13 février 1946 sur les privilèges et immunités des Nations Unies prévoit le caractère contraignant des avis de la Cour.

La Cour internationale de Justice n'a pas été saisie très souvent jusqu'ici. Pourtant, ses arrêts et ses avis consultatifs ont joué un rôle essentiel dans le développement de certains principes du droit international. C'est ainsi que certaines dispositions de la Convention de Vienne sur le droit des traités, du 23 mai 1969, se basent sur la jurisprudence de la Cour internationale de Justice et de la Cour permanente de Justice internationale¹⁾ qui l'a précédée. Quelques-unes des règles que la Cour a reconnues comme règles générales du droit international public ont été reprises dans les Conventions de 1958 sur le droit de la mer²⁾. Parfois, elle a aussi été appelée à se prononcer sur la nature du droit coutumier³⁾.

Dans certains cas, la Cour internationale de Justice a pris position sur des questions juridiques qui se posaient dans le cadre de conflits politiques, créant ainsi la base du règlement politique. C'est ainsi qu'à la demande de l'Assemblée générale, la Cour a donné un avis consultatif sur les «Conséquences juridiques pour les Etats de la présence continue de l'Afrique du Sud en Namibie». Dans cet avis, la Cour a exprimé l'opinion que les Etats membres des Nations Unies ont l'obligation de reconnaître l'illégalité de la présence «de l'Afrique du Sud en Namibie... et de s'abstenir de tous actes... qui impliqueraient la reconnaissance de la légalité de cette présence»⁴⁾.

A la suite de la prise d'otages qui s'est produite, le 4 novembre 1979, à l'ambassade des Etats-Unis à Téhéran, le gouvernement de ce pays porta l'affaire devant la Cour internationale de Justice, qui indiqua des mesures conservatoires, le 15 décembre 1979, et rendit son arrêt le 24 mai 1980⁵⁾. La Cour a jugé que la République islamique de l'Iran avait violé des obligations résultant de conventions internationales et du droit international général; elle a mis le gouvernement iranien en demeure de libérer immédiatement l'ensemble du personnel diplomatique et consulaire américain, ainsi que les autres ressortissants des Etats-Unis et de les confier à la puissance protectrice. Certes, l'Iran

¹⁾ Par exemple, les articles 31 et 32 sur l'interprétation des traités internationaux ou les articles 19 à 23 sur les réserves aux traités. Cf. à ce sujet l'avis consultatif sur les Réserves à la Convention du 9 décembre 1948 pour la prévention et la répression du crime de génocide (CIJ Recueil 1951, p. 15 ss).

²⁾ Dans l'affaire du Détroit de Corfou, la Cour internationale de Justice a estimé que, selon la coutume internationale, l'Etat riverain ne peut suspendre le passage inoffensif des navires de guerre par un détroit, dans la mesure où celui-ci sert, aux fins de la navigation internationale, à mettre en communication deux parties de haute mer (CIJ, Recueil 1949, p. 28). Cette règle a été reprise à l'article 16, 4^e alinéa de la Convention sur la mer territoriale et la zone contiguë (RO 1966 1003). En revanche, dans l'affaire des Pêcheries, la Cour a affirmé que la règle des dix milles adoptée par certains pays pour limiter la longueur de la ligne de fermeture des baies n'a pas acquis l'autorité d'une règle générale de droit international (CIJ, Recueil 1951, p. 131). Par cet arrêt, elle a ouvert la voie à la solution qui a été adoptée à l'article 4 de la convention mentionnée ci-dessus.

³⁾ Ce fut notamment le cas dans l'affaire du Plateau continental de la mer du Nord, à propos de laquelle la Cour a rappelé, en examinant les éléments constitutifs de la coutume, que «non seulement les actes considérés doivent représenter une pratique constante, mais en outre ils doivent témoigner, par leur nature ou la manière dont ils sont accomplis, de la conviction que cette pratique est rendue obligatoire par l'existence d'une règle de droit. (CIJ, Recueil 1969, p. 44).

⁴⁾ CIJ, Recueil 1971, p. 58.

⁵⁾ CIJ, Recueil 1980, p. 3 ss.

n'a pas fait la déclaration prévue à l'article 36, 2^e alinéa, du Statut; il n'a pas non plus accepté la juridiction de la Cour internationale de Justice dans ce cas précis. L'arrêt de la Cour a néanmoins force obligatoire pour l'Iran, car il a ratifié, le 3 février 1965, le Protocole de signature facultative attaché à la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques, du 18 avril 1961. Selon l'article 1^{er} de ce Protocole, les Parties reconnaissent la juridiction obligatoire de la Cour internationale de Justice pour les différends relatifs – comme c'est le cas du différend entre les Etats-Unis et l'Iran – à l'interprétation ou à l'application de la Convention de Vienne. Lorsque, de la sorte, les 15 juges représentant les principaux systèmes juridiques du monde concluent sans équivoque à l'existence d'une violation du droit des gens, il est difficile à l'Etat qui est l'auteur de ce délit international de se justifier devant la communauté internationale.

Moins nette est l'opinion exprimée par la Cour dans l'avis consultatif du 16 octobre 1975 au sujet du Sahara espagnol, l'actuel Sahara occidental¹⁾. De l'avis de la Cour, le Sahara occidental n'était pas un territoire sans maître (*terra nullius*) avant la colonisation espagnole; il avait des liens juridiques avec le Maroc, sans que l'on pût cependant parler de souveraineté territoriale. Cet avis, qui évoque des circonstances très difficilement saisissables avec les notions juridiques actuelles, n'a pas pu servir de base claire à une solution politique du conflit. En fait, chaque partie s'appuie depuis lors sur les arguments de la Cour qui corroborent ses propres thèses. Cela a conduit l'Assemblée générale à des prises de position divergentes au sujet du conflit du Sahara occidental.

Le 20 décembre 1980, la Cour internationale de Justice a donné un avis consultatif relatif à l'interprétation de l'accord de siège, du 25 mars 1951, entre l'Organisation mondiale de la santé (OMS) et l'Egypte. La Cour était appelée à dire si la fermeture du bureau régional de l'OMS à Alexandrie supposait la modification de l'accord de siège – auquel cas un délai devait être respecté – ou la dénonciation de l'accord, à laquelle, faute de disposition spéciale, le droit international général était applicable. La Cour a nié que le délai prévu par l'accord fût strictement applicable en l'occurrence. Toutefois, elle a admis qu'il constituait une valeur de référence pour une entente des parties sur le délai à respecter.

Le nombre restreint des affaires dont la Cour internationale de Justice a été saisie au cours de ces dernières années témoigne de la tendance des Etats à soumettre leurs différends à un règlement politique plutôt que juridique. A cela s'ajoute qu'aujourd'hui encore beaucoup d'Etats sont peu enclins à accepter la juridiction obligatoire de la Cour; certains y voient une immixtion intolérable dans leur souveraineté; d'autres font remarquer que la Cour applique un ordre juridique à l'élaboration duquel ils n'ont pas été associés. De plus, avec le développement qu'ont connu, ces dernières années, les tribunaux régionaux et l'arbitrage international, une partie des litiges trouvent leur règlement dans un cadre géographique plus restreint.

L'ONU a essayé de stimuler l'activité de la Cour par une révision des règles de procédure. Le Règlement de la Cour a été révisé en 1972, afin de faciliter

¹⁾ CIJ, Recueil 1975, p. 31 ss.

l'accès des parties à la Cour. La procédure a été simplifiée, les éléments pouvant occasionner des frais ou des retards excessifs ont été réduits et le rôle des Chambres *ad hoc*, renforcé. Par une résolution du 12 novembre 1974¹⁾ sur le rôle de la Cour internationale de Justice, les Etats ont été invités à faire, dans la mesure du possible, un usage plus fréquent de la Cour. Cette résolution recommande aussi aux organes et aux institutions spécialisées des Nations Unies d'étudier la possibilité de recourir davantage à la Cour pour obtenir des avis consultatifs. Ces diverses mesures n'ont pourtant pas apporté une augmentation sensible de l'activité de la Cour.

231.6 Le Secrétariat

Aux termes de l'article 97 de la Charte, «le Secrétariat comprend un Secrétaire général et le personnel que peut exiger l'Organisation».

Le Secrétaire général est nommé par l'Assemblée générale sur recommandation du Conseil de sécurité. Ce mode de procédure implique l'accord des grandes puissances, puisque chacune d'elles peut faire usage de son droit de veto. Le Secrétaire général est le plus haut fonctionnaire de l'ONU; tous les autres fonctionnaires lui sont subordonnés. Le premier Secrétaire général, le Norvégien Trygve Lie (1946-1952), fut élu le 1^{er} février 1946. Ses successeurs furent le Suédois Dag Hammarskjöld (1953-1961), le Birman U Thant (1961-1971) et l'Autrichien Kurt Waldheim (1972-1981). A la fin de 1981, le Péruvien Javier Pérez de Cuellar a été élu à cette fonction.

Le personnel du Secrétariat est nommé par le Secrétaire général suivant les règles fixées par l'Assemblée générale; le choix doit se faire en tenant compte de «la nécessité d'assurer à l'Organisation les services de personnes possédant les plus hautes qualités de travail, de compétence et d'intégrité»²⁾; mais le recrutement doit également être «effectué sur une base géographique aussi large que possible». Selon l'article 100, ni le Secrétaire général, ni aucun autre fonctionnaire n'a le droit, dans l'accomplissement de ses fonctions, de solliciter ou d'accepter des instructions d'aucun gouvernement ni d'aucune autorité extérieure à l'Organisation. Ils ne sont responsables qu'envers l'Organisation.

Dans le cadre de la restructuration des secteurs économique et social, un poste de Directeur général pour le développement et la coopération économique internationale a été créé, dont le rang hiérarchique suit immédiatement celui du Secrétaire général.

Le Secrétariat se compose de divers départements et bureaux dirigés par des secrétaires généraux adjoints et des sous-secrétaires généraux qui sont tous subordonnés au Secrétaire général. Ces départements et bureaux sont à leur tour subdivisés en divisions et autres unités.

Le siège principal de l'ONU se trouve à New York. Un second office est installé dans l'ancien bâtiment de la SDN à Genève, ville où toute une série d'organes et d'institutions spécialisées se sont également établis. C'est ainsi que

¹⁾ Résolution 3232 (XXIX).

²⁾ Article 101, 3^e paragraphe de la Charte.

la Suisse est devenue le principal centre international d'Europe. Quelques institutions spécialisées ont leur siège dans d'autres villes d'Europe ou d'Amérique du Nord. En 1979, un ensemble de bâtiments, le «Donaupark», a été inauguré à Vienne. Depuis quelques années, certains pays du tiers monde manifestent eux aussi leur intérêt à accueillir chez eux l'un ou l'autre des organisations internationales.

Le Secrétaire général exerce des fonctions tant administratives que politiques. En sa qualité de premier fonctionnaire de l'administration, il coordonne l'activité du Secrétariat et des autres organes principaux, à l'exception de la Cour internationale de Justice. Il peut prendre part en tout temps aux délibérations de l'Assemblée générale, du Conseil de sécurité, du Conseil économique et social et du Conseil de tutelle, et y faire des déclarations et des propositions. D'autre part, il est chargé de mettre à la disposition de ces organes des fonctionnaires du Secrétariat. Il préside d'office le Comité administratif de coordination (CAC) et le Bureau consultatif interorganisationnel du Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD), il est ainsi l'un des responsables principaux de la coordination entre les organes et les institutions spécialisées.

Il incombe en outre au Secrétaire général de convoquer les sessions extraordinaires et les sessions extraordinaires d'urgence de l'Assemblée générale. Il présente chaque année un rapport d'activité à l'Assemblée, qui comprend un aperçu introductif de la situation politique internationale et un rapport sur les activités du Secrétariat. La préparation des ordres du jour de l'Assemblée générale, du Conseil de sécurité, du Conseil économique et social et du Conseil de tutelle relève également de sa compétence. Il établit le budget de l'Organisation et en gère les finances. Il enregistre et publie les traités internationaux déposés auprès de l'ONU. C'est auprès de lui que sont accrédités les représentants diplomatiques des Etats membres qui entretiennent des missions permanentes, généralement à New York, mais dans bien des cas aussi à Genève¹⁾. Enfin il reçoit les notifications établissant les pouvoirs des délégués à l'Assemblée générale.

Mais l'essentiel des activités du Secrétaire général se situe sur le plan politique. Selon l'article 99 de la Charte, il «peut attirer l'attention du Conseil de sécurité sur toute affaire qui, à son avis, pourrait mettre en danger le maintien de la paix et de la sécurité internationales». Cette disposition confère au Secrétaire général une responsabilité originaire dans le domaine du maintien de la paix. Elle est à la base de la diplomatie préventive inaugurée par Dag Hammarskjöld et poursuivie par ses successeurs, qui consiste à chercher une solution aux différends avant que ceux-ci n'aient atteint le stade où ils pourraient constituer une menace concrète pour la paix, et à le faire de manière autonome, sans instruction spéciale de la part d'un autre organe de l'ONU.

Dans les situations de crise et surtout lorsque le Conseil de sécurité est entravé dans son action, le Secrétaire général peut proposer ses bons offices ou sa

¹⁾ A Vienne aussi, on trouve de plus en plus de missions indépendantes des ambassades. Mais dans la majorité des cas, les représentants d'un Etat auprès d'une organisation sont intégrés dans l'Ambassade correspondante.

médiation. C'est en général par une résolution émanant d'un autre organe qu'il est chargé de telles tâches. Le Conseil de sécurité et en 1956 l'Assemblée générale lui ont toujours confié le commandement suprême des forces de maintien de la paix des Nations Unies.

La variété des tâches et responsabilités du Secrétaire général et la marge de manœuvre dont il dispose en pratique ont eu pour effet que chacun des titulaires a développé une conception différente de son rôle et des limites de son action. La position du Secrétaire général n'est toutefois pas seulement fonction de sa personnalité; elle dépend également de la situation politique internationale et de la capacité d'action des autres organes principaux.

C'est ainsi, par exemple, que Dag Hammarskjöld a pu exercer un pouvoir très étendu pendant la Guerre froide, lorsque les dissensions entre les Etats-Unis d'Amérique et l'Union soviétique rendaient souvent difficile le fonctionnement des différents organes de l'ONU. Il suffit de rappeler ici le rôle du Secrétaire général durant la crise de Suez, en 1956, l'idée qu'il a eue d'engager des forces de paix volontaires de l'ONU, ainsi que son mandat pratiquement illimité lors de la crise congolaise, en 1960.

M. Kurt Waldheim avait de son rôle une conception plus classique. Cela paraît d'autant plus justifié que le Conseil de sécurité est aujourd'hui, d'une manière générale, mieux à même d'agir et manifeste d'ailleurs la volonté de s'acquitter de sa tâche de maintenir la paix. Pour M. Waldheim, les Nations Unies sont un instrument indispensable de la politique internationale. Elles offrent un forum où la diplomatie bilatérale et la diplomatie multilatérale se complètent et où les Etats peuvent chercher ensemble des solutions aux problèmes fort complexes de notre monde. En effet, l'interdépendance des Etats et celle des problèmes auxquels ils ont à faire face ont atteint aujourd'hui un degré tel qu'une coopération globale est indispensable.

M. Waldheim concevait son propre rôle comme celui d'un directeur administratif, d'un diplomate et du représentant politique de l'ONU. Selon lui, le rang du Secrétaire général est celui d'un chef d'Etat, mais il ne dispose pas du pouvoir exécutif correspondant. Sa force doit émaner de sa capacité de convaincre, car il ne peut exercer qu'une pression morale. Selon ses propres termes, le Secrétaire général doit toujours s'en tenir à une stricte impartialité et éviter tout geste qui pourrait entacher sa crédibilité ou remettre en question son rôle d'intermédiaire honnête entre les positions divergentes des Etats membres¹⁾.

M. Waldheim ne prenait d'initiative politique qu'avec la plus grande circonspection. Il était partisan de la diplomatie discrète, dont il attendait de meilleurs résultats. La preuve a été faite au cours de ces dernières années qu'en concevant son rôle de cette manière, le Secrétaire général peut rendre de grands services. On lui a confié différentes missions de médiation, notamment au Moyen-Orient, à Chypre, au Sahara occidental, au Kampuchea, en Afghanistan, dans les conflits entre l'Iran et l'Irak ainsi qu'entre la Libye et Malte. Dans certains cas, le Secrétaire général a désigné un représentant spécial, dans

¹⁾ Kurt Waldheim, *Un métier unique au monde*, 1977.

d'autres il s'est chargé lui-même d'une mission ou l'a confiée à un fonctionnaire du Secrétariat.

232 Organes subsidiaires

La Charte prévoit à l'article 7, 2^e paragraphe, que des organes subsidiaires peuvent être mis en place selon les besoins. Ce sont surtout l'Assemblée générale et le Conseil économique et social qui ont fait usage de cette possibilité, mais le Conseil de sécurité et les autres organes principaux y ont également eu recours. Une grande partie de ces organes subsidiaires ont été créés au cours des années 60, lors de l'accroissement rapide des tâches de l'ONU sur le plan économique et en matière de politique du développement. De tels organes n'ont pas une personnalité juridique propre, mais ils font partie intégrante de l'ONU.

232.1 Les organes subsidiaires de l'Assemblée générale

L'article 22 de la Charte autorise expressément l'Assemblée générale à créer les organes subsidiaires qu'elle juge nécessaires à l'exercice de ses fonctions. Par le passé, elle en a créé diverses catégories.

Pendant les sessions ordinaires de l'Assemblée générale, les sept *grandes commissions* décrites plus haut¹⁾ tiennent leurs séances; deux *commissions de procédure* veillent au déroulement de la session, à savoir le Bureau, composé du Président, des 17 vice-présidents de l'Assemblée générale, et des présidents des sept grandes commissions et de la Commission de vérification des pouvoirs, composée de neuf Etats nommés au début de chaque session. Le premier coordonne et dirige les travaux de l'Assemblée plénière, tandis que la seconde contrôle les pouvoirs présentés par les représentants des Etats. Deux *comités permanents* sont chargés de questions financières: le Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires (CCQAB), qui examine le budget des Nations Unies et assiste l'Assemblée pour les questions administratives et financières, ainsi que le Comité des contributions, qui élabore le barème des contributions à verser par les membres de l'ONU.

Au cours des années, l'Assemblée générale a créé divers *comités ad hoc* pour accomplir des tâches bien définies; ils travaillent souvent en liaison avec les autres organes principaux, notamment le Conseil de sécurité ou le Conseil économique et social²⁾. Parmi les quelque 60 organes subsidiaires existant actuellement, on trouve la Commission du droit international³⁾, créée en 1947, qui se compose de 34 juristes réputés venant de tous les pays et qui prépare la codification du droit international. La Commission des Nations Unies pour le droit commercial international (CNUDCI)⁴⁾ est chargée d'unifier cette branche

¹⁾ Cf. chiffre 231.1.

²⁾ Il existe aujourd'hui une cinquantaine de commissions de ce type.

³⁾ Résolution 174 (II) du 21 novembre 1947.

⁴⁾ Résolution 2205 (XXI) du 17 décembre 1966.

du droit. En 1965, l'Assemblée générale institua un Comité spécial des opérations de maintien de la paix, de 33 membres, et le chargea de faire une étude approfondie sur tous les aspects des opérations de maintien de la paix¹⁾. Le Comité des utilisations pacifiques de l'espace extra-atmosphérique²⁾, qui compte 54 membres, existe depuis 1959 et est subdivisé en un Sous-comité scientifique et technique, un Sous-comité juridique et un Groupe de travail des satellites de radiodiffusion. Le «Comité des 24» est chargé des questions touchant à la décolonisation. Les problèmes de discrimination raciale relèvent d'une part du Comité spécial contre l'apartheid et d'autre part d'un Comité chargé de vérifier l'exécution de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, du 21 décembre 1965. Quant au Pacte international relatif aux droits civils et politiques, du 6 décembre 1966, c'est le Comité des droits de l'homme, composé de 18 membres, qui veille à son application.

La session extraordinaire de l'Assemblée générale consacrée au désarmement, de 1978, a aussi pris des décisions sur des réformes institutionnelles³⁾. L'Assemblée générale reste, avec sa Première Commission et sa Commission du désarmement, le principal organe consultatif en matière de désarmement. Mais le Comité du désarmement, qui a depuis lors été renouvelé dans sa structure et élargi à 40 membres, joue un rôle déterminant dans les négociations. A l'avenir, le Centre des Nations Unies pour le désarmement doit encore être renforcé, et ses tâches sur le plan de la recherche et de l'information élargies. L'Assemblée générale a de surcroît demandé au Secrétaire général de nommer un Conseil consultatif formé d'experts éminents et indépendants pour indiquer les études qui devraient être entreprises sous l'égide des Nations Unies dans le domaine du désarmement et de la limitation des armements.

A la suite de la Conférence de Paris sur la coopération économique internationale, en juin 1977, l'Assemblée générale a mis en place, à la fin de la même année, un Comité plénier chargé de l'aider «à surveiller et suivre l'application des décisions et accords résultant des négociations relatives à l'instauration du nouvel ordre économique international menées au sein des organismes compétents des Nations Unies»⁴⁾. Tous les Etats étaient invités à participer à ce comité. Son mandat prit fin lors de la session extraordinaire sur les questions économiques, en 1980.

Un Tribunal administratif fut créé en 1950, appelé à trancher les différends opposant l'ONU à ses fonctionnaires sur des questions de contrat de travail⁵⁾. Depuis 1974, les questions de personnel sont également du ressort de la Commission de la fonction publique internationale ainsi que, dans son domaine spécialisé, du Comité des pensions.

¹⁾ Résolution 2006 (XIX) du 18 février 1965.

²⁾ Résolution 1472 A (XIV) du 12 décembre 1959.

³⁾ Document final de la 10^e session extraordinaire de l'Assemblée générale consacrée au désarmement, du 23 mai au 1^{er} juillet 1978, résolution S-10/2 du 1^{er} juillet 1978.

⁴⁾ Résolution 32/174 du 15 décembre 1977.

⁵⁾ Un autre tribunal administratif, établi par l'Organisation internationale du travail (OIT), est également compétent pour les questions touchant à d'autres organisations spécialisées, notamment l'OMS, l'UNESCO, l'UIT, l'OMM et la FAO.

Enfin, l'Assemblée générale a créé une série d'organes importants qui, bien qu'ils soient juridiquement aussi des organes subsidiaires au sens de l'article 7, 2^e paragraphe, de la Charte, jouissent d'une large autonomie et ont des structures qui s'apparentent à celles des institutions spécialisées. Il en est ainsi de *la Conférence des Nations Unies pour le commerce et le développement (CNUCED)*, qui a tenu sa première session au début 1964 et qui, en décembre de la même année, est devenue, par décision de l'Assemblée générale, un organe permanent disposant de son propre secrétariat à Genève, et financé par le budget ordinaire de l'ONU¹⁾. La CNUCED se réunit en principe tous les quatre ans en assemblée plénière et, dans l'intervalle, le Conseil du commerce et de développement²⁾, ouvert à tous les Etats membres, tient deux sessions par an.

Le but de la CNUCED est d'améliorer la position des pays en développement dans le commerce mondial par des mesures économiques appropriées – par exemple le système général de préférences tarifaires institué en 1968 – et d'engager ainsi un processus générateur de croissance à l'intérieur même de ces pays. Les rapports mutuels entre le commerce, le développement économique et l'aide internationale sont au centre de ses activités. C'est ainsi que la CNUCED se propose, dans le domaine des produits de base, de stabiliser les échanges en négociant des accords par produit et en instituant un Fonds commun. Le but est de protéger les Etats du tiers monde contre les variations excessives des prix. Elle s'efforce en outre de faire profiter ces pays dans une plus large mesure des progrès technologiques réalisés dans le monde, afin de satisfaire plus spécifiquement leurs propres besoins. La CNUCED traite également, dans une mesure croissante, des aspects quantitatifs et qualitatifs du transfert des ressources entre le Sud et le Nord et elle s'efforce de faciliter le service de la dette de certains pays en développement.

Le *Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD)* est né en 1965 de la fusion du «Programme élargi d'assistance technique»³⁾ avec le Fonds spécial des Nations Unies pour l'assistance technique. Il est dirigé par un conseil administratif de 48 membres, dont la Suisse fait partie depuis sa création. Le PNUD est aujourd'hui le plus important des canaux de l'aide technique multilatérale; à l'intérieur des Nations Unies, il finance et coordonne la coopération des organisations internationales avec les pays en développement. Pour le troisième cycle de son programme (1982–1986), son budget prévoit des dépenses de l'ordre de 6 milliards de dollars. Cette somme est répartie selon des critères économiques et sociaux entre les différents pays en développement, qui élaborent leurs programmes sur la base des possibilités qui leur sont offertes. Les programmes sont alors soumis au Conseil d'administration, les Etats demandeurs étant libres de choisir les institutions spécialisées des Nations Unies avec lesquelles ils désirent collaborer. On constate que l'aide est demandée en général dans les domaines suivants: agriculture et sylviculture,

¹⁾ Résolution 1995 (XXIX) du 30 décembre 1964.

²⁾ Le Conseil a mis en place six commissions principales qui s'occupent des domaines suivants: produits de base, articles manufacturés, invisibles et financement lié au commerce, transports maritimes, transfert de technologie, coopération économique entre pays en développement.

³⁾ Résolution 2029 (XX) du 22 novembre 1965.

industrie, planification sociale et économique, transports et communications, éducation, santé. La plus grande partie des moyens du PNUD sert au financement d'experts, de matériel pour des projets et d'études de faisabilité.

Le *Fonds des Nations Unies pour l'enfance (FISE)* a été créé en 1946 par l'Assemblée générale¹⁾ dans le but de fournir une aide aux enfants et à la jeunesse des pays ravagés par la guerre. Un Conseil d'administration de 30 membres est l'organe directeur qui détermine la politique du FISE, dont les activités sont financées essentiellement par les contributions volontaires des Etats membres.

En outre, les comités nationaux du FISE apportent un soutien à l'activité du Fonds par des dons importants, qui proviennent pour une grande part de la vente de cartes de vœux²⁾. La Suisse a toujours été membre du Conseil d'administration.

Aujourd'hui, le FISE agit surtout dans les pays du tiers monde; il ne se limite pas à des programmes purement humanitaires en faveur de la jeunesse, mais exécute aussi des programmes d'ensemble à long terme visant à aider les familles. De tels projets sont centrés sur l'éducation et la formation, l'approvisionnement en eau et la construction de petits hôpitaux. Dans le cadre de la coopération internationale au développement, le FISE représente aujourd'hui, quantitativement et qualitativement, l'une des organisations les plus importantes du monde, déployant ses activités dans tous les pays et à laquelle sont régulièrement confiées de nouvelles tâches, notamment dans le domaine de l'aide aux réfugiés.

Le *Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR)* a été institué en 1950 par l'Assemblée générale³⁾. Son siège est à Genève et il entretient des bureaux dans plus de 40 pays. Le Haut Commissaire est nommé par l'Assemblée générale. Les programmes du HCR sont soumis à l'approbation d'un Comité exécutif où sont représentés 40 Etats; ces programmes sont financés par des contributions volontaires des Etats. La Suisse est membre du Comité exécutif depuis la création du HCR et, à deux reprises, un Suisse a été nommé au poste de Haut Commissaire.

Outre la protection juridique et l'assistance aux réfugiés, le Haut Commissariat a plusieurs fois été chargé par le Secrétaire général d'actions d'assistance spéciales. C'est ainsi que le Haut Commissaire a été désigné en 1975 comme coordonnateur de l'aide humanitaire des Nations Unies en faveur des personnes déplacées à Chypre. Il a aussi mené des actions considérables pour la réinstallation des personnes qui avaient quitté le Mozambique et la Guinée-Bissau et qui y retournaient après l'accession de ces territoires à l'indépendance. Actuellement, l'un de ses programmes les plus importants concerne l'aide aux réfugiés du Sud-Est asiatique, notamment du Vietnam et du Kampuchea.

¹⁾ Résolution 57 du 11 décembre 1946.

²⁾ Actuellement, les fonds privés contribuent à raison de 22 pour cent aux dépenses du FISE.

³⁾ Résolution 428 (V) du 14 décembre 1950.

Le Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE) fut créé en 1972, sur la base des recommandations de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement, qui s'est tenue à Stockholm la même année. Il a son siège à Nairobi. Le Conseil d'administration, qui gère le Programme, est l'organe central de la coopération internationale pour toutes les questions de protection de l'environnement et joue surtout, sur ce plan, un rôle de coordinateur et de catalyseur. Les domaines d'action prioritaires du PNUE se rapportent tout d'abord aux établissements humains, à l'habitat, à la santé et au bien-être de l'homme; le Programme s'applique aussi à la protection du paysage et des eaux ainsi qu'au problème de la désertification; il favorise en outre l'éducation, la formation, l'assistance et l'information en matière de protection de l'environnement; il étend encore son activité à la conservation de la nature, à celle de la faune et de la flore sauvages, ainsi qu'aux ressources énergétiques et à l'énergie. Le PNUE a établi un système mondial de surveillance continue de l'environnement. Enfin, c'est sous l'égide du PNUE qu'ont été élaborés la Convention de Barcelone et le Plan d'action pour la protection de la Méditerranée contre la pollution.

Parmi les autres organes de l'Assemblée générale, on trouve le *Coordonnateur des Nations Unies pour l'aide en cas de catastrophe (UNDRO)* à Genève, l'*Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient (UNRWA)*, qui existe depuis 1949, divers instituts de formation et de recherche, ainsi que le *Conseil mondial de l'alimentation (CMA)*. Le *Programme alimentaire mondial (PAM)*, créé en 1961, appartient à la même catégorie, à ceci près qu'il dépend aussi de l'ECOSOC et du Conseil de la FAO. L'*Organisation des Nations Unies pour le développement industriel (ONUDI)* était conçue à l'origine comme un organe de l'Assemblée générale¹⁾. Le 8 avril 1979 se sont achevées les négociations relatives à un nouveau statut, sur la base duquel l'ONUDI sera transformée en une institution spécialisée²⁾.

232.2 Les organes subsidiaires du Conseil de sécurité

L'article 29 de la Charte permet également au Conseil de sécurité de créer les organes subsidiaires nécessaires à l'exercice de ses fonctions. L'un de ses *organes permanents* est le Comité d'état-major, qui se compose des chefs d'état-major des cinq membres permanents du Conseil de sécurité et qui est chargé de conseiller et d'assister le Conseil de sécurité dans toutes les questions d'ordre militaire concernant le maintien de la paix internationale; il faut aussi mentionner le Comité pour l'admission de nouveaux membres, qui soumet les demandes d'admission à un examen préalable. Le Conseil de sécurité dispose également de *Comités ad hoc* qui s'occupent par exemple des différentes opérations de maintien de la paix, ou du contrôle de l'application des sanctions.

¹⁾ Résolution 2152 (XXI) du 17 novembre 1966.

²⁾ Cf. le Message du 21 novembre 1979 relatif à l'adhésion de la Suisse à l'Organisation des Nations Unies pour le développement industriel (ONUDI) (FF 1979 III 1068).

232.3 Les organes subsidiaires du Conseil économique et social

Vu son vaste domaine d'activité, le Conseil économique et social (ECOSOC) a créé de nombreux organes subsidiaires, correspondant soit aux divers secteurs d'activité soit aux régions géographiques. Il coopère également avec d'autres organes de l'ONU, créés indépendamment de lui, dont les tâches sont cependant en rapport avec les siennes. Ci-après, nous ne mentionnerons que quelques-uns des organes les plus importants de l'ECOSOC.

Durant les sessions de l'ECOSOC, les discussions préliminaires sur les divers points à l'ordre du jour ont lieu au sein de trois *Comités de session*. Divers comités permanents tiennent également des séances en dehors des sessions et élaborent des propositions concrètes sur des questions déterminées. Dans cette catégorie, on trouve la Commission des établissements humains, le Comité du programme et de la coordination, le Comité consultatif sur l'application de la science et de la technologie au développement¹⁾, le Comité des ressources naturelles, le Comité des organisations non gouvernementales²⁾ et le Comité pour la prévention du crime et la lutte contre la délinquance.

Cinq *Commissions économiques régionales*³⁾ lui sont aussi affiliées; elles ont pour but de favoriser le développement économique dans les différentes régions en fonction de leurs besoins spécifiques et d'intensifier la coopération à l'intérieur de ces régions. Ces Commissions disposent de leur propre secrétariat et ont à leur tour mis en place bon nombre d'organes subordonnés⁴⁾.

Sept comités spécialisés, composés de représentants du monde entier, s'occupent de tâches clairement spécifiées. Il s'agit de la Commission des droits de l'homme, avec ses sous-commissions et groupes de travail, de la Commission des stupéfiants, de la Commission de la population, de la Commission de la condition de la femme, de la Commission des sociétés transnationales, de la Commission de statistique, et enfin du Comité administratif de coordination qui coordonne l'activité de l'ONU, de ses institutions spécialisées et de l'Organisation internationale de l'énergie atomique. Ce dernier est composé des directeurs de ces institutions et des principaux organes de l'ONU et présidé par le Secrétaire général de l'ONU.

De par la nature de leurs tâches, certains organes subsidiaires de l'Assemblée générale s'occupant de questions économiques et sociales, tels que le PNUD et l'UNICEF, sont étroitement liés à l'ECOSOC.

¹⁾ Ce comité se compose d'experts représentant des systèmes économiques différents, chargés de conseiller l'ECOSOC dans les questions qui touchent à l'évolution économique à long terme.

²⁾ L'article 71 de la Charte autorise l'ECOSOC à prendre toutes dispositions utiles pour consulter les organisations non gouvernementales. De nombreuses organisations non gouvernementales jouissent d'un tel statut consultatif auprès de l'ECOSOC.

³⁾ Il y a une commission économique pour chacune des régions suivantes: Europe, Asie et Pacifique, Amérique latine, Afrique, Asie occidentale (pays arabes).

⁴⁾ A elle seule, la Commission économique pour l'Europe a créé plus de 80 organes subordonnés.

233 Les institutions spécialisées

L'un des buts que l'ONU s'est fixés est la coopération internationale dans les domaines économique, social, intellectuel et humanitaire. Par là doivent s'instaurer les conditions de stabilité et de bien-être nécessaires pour assurer des relations pacifiques et amicales entre les Etats. L'article 55 de la Charte énonce les domaines dans lesquels un effort de la communauté internationale s'impose tout particulièrement.

Pour l'accomplissement de ces tâches, la Charte prévoit un système d'institutions spécialisées, qui traitent, à l'échelle mondiale, des domaines spécifiques et dont les activités sont coordonnées par l'ONU.

On compte aujourd'hui seize institutions spécialisées. Certaines existaient déjà avant la création de l'ONU et ont été intégrées par la suite au système des Nations Unies. Ainsi l'Union internationale des télécommunications (UIT), l'Union postale universelle (UPU), l'Organisation météorologique mondiale (OMM) et l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle (OMPI) ont toutes des origines qui remontent au XIX^e siècle. L'Organisation internationale du travail (OIT) fut créée quant à elle, comme la Société des Nations, après la première guerre mondiale, dans le cadre des traités de paix de Paris. Cependant, la plupart des institutions spécialisées furent créées après 1945 pour exécuter les dispositions de la Charte. Dans les années 40 apparurent ainsi l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI), l'Organisation intergouvernementale de la navigation maritime (OMI), le Fonds monétaire international (FMI) et le groupe de la Banque mondiale, l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO), l'Organisation mondiale de la santé (OMS), l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT). Plus tard furent créés l'Organisation internationale de l'énergie atomique (OIEA), le Fonds international pour le développement agricole (FIDA) et l'Organisation des Nations Unies pour le développement industriel (ONUDI).

Les institutions spécialisées sont liées à l'ONU, conformément aux articles 57 et 63 de la Charte, par des accords de coopération conclus avec le Conseil économique et social (ECOSOC) et soumis à l'approbation de l'Assemblée. Par ces accords, l'ONU reconnaît et garantit l'autonomie et la pleine responsabilité de ces institutions dans leur domaine particulier; de plus, la base de la coopération et de la coordination de ces organisations avec l'ONU et les autres institutions spécialisées se trouve ainsi définie. Cette coopération consiste dans la représentation réciproque des institutions aux sessions de leurs principaux organes, l'échange d'informations et de documentation et la coordination des tâches de leurs secrétariats pour les questions administratives et de personnel. Les institutions spécialisées sont en outre tenues de présenter régulièrement des rapports à l'ECOSOC. L'ONU et les institutions spécialisées ont également créé des organes communs pour coordonner leurs activités dans des domaines précis, par exemple le Comité administratif de coordination ou le Bureau consultatif interorganisations du PNUD.

3 Evolution institutionnelle de l'ONU

Depuis sa création, l'évolution de l'ONU s'est faite dans le cadre des structures fixées par la Charte. Les changements survenus dans la communauté internationale ont eu certes des conséquences sur l'importance relative des Etats ou groupes d'Etats dans l'Organisation et ont renforcé l'influence de l'Assemblée générale par rapport à celle du Conseil de sécurité. Mais les institutions elles-mêmes n'ont pas été transformées.

Le rôle politique du Secrétaire général s'est également accru, sans sortir cependant du cadre des dispositions existantes. Quand il fallut trouver de nouvelles formes pour assurer le maintien de la paix, la Charte n'en a pas été modifiée pour autant. Pour répondre à la multiplication des tâches nouvelles dans les domaines les plus divers, l'ONU mit sur pied le nombre nécessaire d'organes subsidiaires, ainsi que la Charte l'y autorise.

Bien que les structures initiales de l'ONU aient pu jusqu'à présent résister à l'évolution pragmatique des Nations Unies, quelques Etats membres et groupes d'Etats se demandent depuis un certain temps si des réformes structurelles ne devraient pas être entreprises pour refléter les changements profonds qui ont marqué la communauté internationale. Aussi une révision de la Charte est-elle actuellement à l'étude; on cherche par ailleurs à améliorer les bases des opérations de maintien de la paix et un projet de restructuration des secteurs économique et social a été élaboré.

31 Révision de la Charte

La Charte peut être révisée selon ses articles 108 et 109. Toute modification doit être adoptée à la majorité des deux tiers des membres de l'Assemblée générale. Une révision d'une plus large portée peut également être décidée par une conférence convoquée dans ce but. Les amendements ne prennent effet qu'après avoir été ratifiés par les deux tiers des Etats membres, y compris les cinq membres permanents du Conseil de sécurité. Conformément à une interprétation de la Charte, qui fut approuvée par la Conférence de San Francisco, un Etat membre peut se retirer de l'Organisation si ses droits et obligations se trouvent modifiés par un amendement qu'il n'a pas approuvé¹⁾.

Deux amendements seulement ont jusqu'à présent été apportés à la Charte. Ils concernent l'augmentation du nombre des sièges au Conseil de sécurité, de 11 à 15, et au Conseil économique et social (ECOSOC), de 18 à 27, puis à 54.

Sur la base de l'article 109 de la Charte, la 10^e Assemblée générale, en 1955, adopta une résolution prévoyant notamment qu'une conférence générale en vue d'une révision générale devrait être convoquée en temps opportun. Un comité examina cette question, mais ses travaux s'enlisèrent peu à peu et, en 1967, son mandat ne fut plus renouvelé. Sur l'initiative de la Colombie, la question fut reprise en 1969. En 1970, lors de la 35^e Assemblée générale, les Etats membres de l'ONU furent priés de soumettre au Secrétaire général des

¹⁾ United Nations Conference on International Organization, I 673 f.

propositions pour une révision. Le délai fixé à 1972 fut par la suite prolongé jusqu'en 1974.

La 29^e Assemblée générale, en 1974, institua un «Comité spécial de la Charte des Nations Unies et du raffermissement du rôle de l'Organisation»¹⁾. Elle chargea ce Comité d'examiner les propositions faites par les Etats membres et de sélectionner, pour étude prioritaire, celles qui apparaissaient le mieux placées pour obtenir l'agrément général. Les travaux du Comité commencèrent en 1975.

Les Etats fondateurs des Nations Unies, en particulier les membres permanents du Conseil de sécurité, s'opposent à une modification institutionnelle de l'Organisation. Ils partent de l'idée que l'ONU pourrait déjà être plus efficace si l'on respectait strictement les dispositions de la Charte et les principes qui la régissent. En revanche, bien des membres plus récents de l'ONU aspirent à une «démocratisation» de l'Organisation et souhaitent diverses révisions partielles, qui tiendraient mieux compte des changements politiques intervenus dans le monde depuis 1945.

Les propositions visant à modifier les institutions mêmes concernent principalement le Conseil de sécurité et le Conseil de tutelle; les autres portent avant tout sur le système du maintien de la paix, le règlement pacifique des différends, les questions économiques et sociales ainsi que la procédure d'admission de nouveaux membres, afin qu'il soit mieux tenu compte du principe de l'universalité de l'Organisation.

Au centre des préoccupations se trouve la question d'une révision éventuelle des dispositions sur le Conseil de sécurité, notamment sur sa composition et sur le droit de veto. Un nouvel accroissement du nombre de ses membres est demandé en faveur des pays en développement – et surtout des Etats non alignés – ainsi que la modification ou la suppression du statut de membre permanent et du droit de veto qui lui est lié²⁾. Etant donné que tout amendement de la Charte requiert l'accord de tous les membres permanents du Conseil de sécurité, il est peu probable qu'une révision contenant des modifications majeures puisse se réaliser.

32 Opérations de maintien de la paix des Nations Unies

Depuis bien des années, l'ONU a développé, à la place des mesures prévues au chapitre VII de la Charte, 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 dans des régions de crise, seul l'envoi de

¹⁾ Résolution 3349 (XXIX) du 17 décembre 1974.

²⁾ Le Comité spécial de la Charte a cherché, selon son mandat, à définir des objectifs prioritaires et s'est par conséquent concentré jusqu'ici sur le Conseil de sécurité. On trouvera d'autres propositions d'amendements des Etats membres dans l'étude qui a été faite par le Secrétaire général, Doc ONU A/AC.182/L.2. Voir aussi à ce sujet le Rapport du Conseil fédéral du 29 juin 1977 sur les relations de la Suisse avec l'Organisation des Nations Unies et ses institutions spécialisées (FF 1977 II 796 à 800).

«Casques bleus» armés étant à considérer comme opération de maintien de la paix au sens strict du terme. Ces troupes contrôlent les lignes de démarcation, séparent les forces impliquées dans un conflit, s'interposent en cas d'incident, assurement 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. Sous cette forme, les interventions en faveur de la paix n'ont pas de fondement dans la Charte. Jusqu'à présent, la décision d'envoyer des forces de paix a été prise de cas en cas, soit par l'Assemblée générale, soit par le Conseil de sécurité, qui ont également déterminé leur mandat. Avec le temps, un certain nombre de critères caractéristiques se sont pourtant dégagés qui sont communs à toutes ces opérations. Ainsi, contrairement aux sanctions militaires prévues au chapitre VII de la Charte, les forces de paix de l'ONU ne sont engagées qu'avec le consentement des parties concernées et sont formées de contingents volontairement mis à disposition par les Etats membres. Les troupes ne doivent employer des armes qu'en cas de légitime défense ou lorsque l'accomplissement de leur mission est en jeu. Ces opérations ne peuvent certes pas supprimer le conflit, mais elles contribuent, par leur fonction médiatrice, à créer les conditions préalables à une solution au conflit et à faciliter la réalisation de cette solution.

C'est à l'ancien secrétaire général de l'ONU, Dag Hammarskjöld, que l'on doit l'idée des Casques bleus. Des forces de paix ont été envoyées pour la première fois en 1956, dans la région de Suez, sur la base d'une décision de l'Assemblée générale¹⁾. Les opérations ultérieures, telles que l'envoi de contingents au Congo²⁾, à Chypre³⁾, au Sinaï à la suite de la guerre d'octobre de 1973⁴⁾ et dans les territoires du Golan⁵⁾, ainsi qu'après l'invasion israélienne dans le Sud du Liban⁶⁾ ont toutes été basées sur des décisions du Conseil de sécurité, renouvelées périodiquement. Les troupes doivent être rappelées si l'une des parties concernées, notamment l'Etat sur le territoire duquel elles sont stationnées, retire son consentement ou lorsque le conflit a pu être résolu.

Aujourd'hui encore, des contingents de Casques bleus opèrent au Moyen-Orient et à Chypre⁷⁾. Par ailleurs, le plan des Nations Unies pour l'accession de la Namibie à l'indépendance prévoit une phase transitoire durant laquelle une opération de maintien de la paix serait engagée en Namibie⁸⁾; ce plan est basé sur une initiative des cinq membres occidentaux du Conseil de sécurité.

La légitimité des opérations de maintien de la paix n'est pas incontestée parmi les membres de l'Organisation. Deux points retiennent avant tout 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

¹⁾ Résolution 1000 (S-I) du 5 novembre 1956.

²⁾ Résolution 143 (1960) du Conseil de sécurité, du 14 juillet 1960.

³⁾ Résolution 186 (1964) du Conseil de sécurité, du 4 mars 1964.

⁴⁾ Résolution 340 (1973) du Conseil de sécurité, du 25 octobre 1973.

⁵⁾ Résolution 350 (1974) du Conseil de sécurité, du 31 mai 1974.

⁶⁾ Résolution 425 (1978) du Conseil de sécurité, du 19 mars 1978.

⁷⁾ La Force des Nations Unies chargée d'observer le dégagement (FNUOD), dans le territoire du Golan; la Force intérimaire des Nations Unies au Liban (FINUL); la Force des Nations Unies pour le maintien de la paix à Chypre (UNFICYP).

⁸⁾ Groupe d'assistance des Nations Unies pour la période de transition (GANUPT), composé de contingents militaires et civils.

a aussi une compétence subsidiaire¹⁾. Il n'y a pas accord non plus sur le mode de financement de ces opérations; doivent-elles être financées par le budget ordinaire des Nations Unies ou d'une autre manière²⁾? En 1960, la question du financement de l'opération au Congo déclencha l'une des plus graves crises financières de l'Organisation.

Au paroxysme de cette crise, l'Assemblée générale institua, en 1965, le Comité spécial des opérations de maintien de la paix («Comité des 33») et le chargea d'entreprendre une étude d'ensemble de toute la question des opérations de maintien de la paix³⁾. En 1974, le Comité des 33 soumit à l'Assemblée générale un projet de principes directeurs pour les opérations de maintien de la paix⁴⁾ qui forme la base des travaux subséquents. Actuellement cette phase préparatoire n'est pas terminée, en raison de certaines divergences d'opinion entre les grandes puissances.

Le projet de principes directeurs prévoit en premier lieu un renforcement des compétences du Conseil de sécurité dans le domaine du maintien de la paix en lui conférant la haute surveillance sur la création, la direction et le contrôle des opérations. 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 disposait d'un pouvoir discrétionnaire étendu lors des opérations de maintien de la paix à Suez et au Congo, exerce ses attributions 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. Enfin, le projet exige 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 de la répartition géographique équitable.

Dans ses grandes lignes, le projet du Comité reflète la conception actuelle des opérations de maintien de la paix. Les deux forces mises en place à la suite de la guerre d'octobre 1973, au Sinaï et dans le Golan, la FUNU II et la FNUOD, ainsi que la FINUL, envoyée dans le Sud du Liban en 1978, ont été constituées dans une large mesure selon les principes contenus dans ce projet.

33 Restructuration des secteurs économique et social du système des Nations Unies

Etant donné l'importance croissante des questions d'économie et de développement, les commissions, comités et groupes de travail consacrés à la coopéra-

¹⁾ Dans son avis consultatif du 20 juin 1962 sur «Certaines dépenses des Nations Unies» (CIJ, Recueil 1962, p. 151), la Cour internationale de Justice estima que l'Assemblée générale pouvait recommander la mise sur pied de forces de paix.

²⁾ Dans le même avis consultatif, la Cour internationale de Justice considère ces dépenses comme des «dépenses au sens du paragraphe 2 de l'article 17 de la Charte des Nations Unies», à la charge du budget ordinaire de l'Organisation.

³⁾ Résolution 2006 (XIX) du 18 février 1965.

⁴⁾ 8^e rapport du Comité, Doc. A/9827.

tion dans ces domaines ont formé un mécanisme de coopération toujours plus complexe. C'est pourquoi l'Assemblée générale a décidé, en 1975, au cours de sa 7^e session extraordinaire, de créer un Comité spécial de la restructuration des secteurs économique et social du système des Nations Unies¹⁾. Ce Comité a été chargé de lui soumettre des propositions propres à rendre le système dans son ensemble mieux à même de traiter efficacement les problèmes du développement et de la coopération économique internationale, surtout en vue de l'instauration d'un nouvel ordre économique international.

Les travaux du Comité visaient à renforcer le rôle des organes principaux de l'ONU en élargissant les compétences de l'Assemblée générale et de l'ECOSOC et en améliorant les services du Secrétariat. Il était également question de réunir les différents fonds en un seul.

Le Comité termina ses travaux en 1977 et présenta un rapport²⁾ à l'Assemblée générale, adopté le 20 décembre 1977, lors de la 32^e session³⁾. Le résultat ne répond pas entièrement à l'attente. Bon nombre de réformes utiles ont certes été proposées, mais les mesures essentielles qui auraient pu conférer un plus grand rôle à l'Assemblée générale et à l'ECOSOC n'y figurent pas. La centralisation de différents fonds des Nations Unies n'apparaît pas non plus. Les recommandations les plus concrètes concernent le Secrétariat. Celui-ci a opéré effectivement, en 1978, une réorganisation de ses services et créé un poste de Directeur général pour le développement et de la coopération économique internationale, poste qui, hiérarchiquement, suit celui du Secrétaire général de l'ONU. En 1979, la 34^e Assemblée générale a cependant montré que le processus de restructuration n'avait pas pris fin avec l'adoption du rapport du Comité. D'une part, il s'agit de concrétiser les propositions du Comité; d'autre part, certains Etats cherchent à reprendre d'anciennes propositions et à les présenter sous une nouvelle forme. C'est surtout l'ECOSOC qui est aujourd'hui au centre des débats menés dans les organes principaux de l'ONU.

Les efforts de restructuration se concentrent actuellement sur des réformes réalisables sans qu'il soit nécessaire de réviser la Charte. Des amendements à la Charte ne deviendraient indispensables que si la composition ou les compétences de l'ECOSOC ou encore les tâches de l'Assemblée générale devaient être modifiées fondamentalement.

27242

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

²⁾ Doc. A/32/34.

³⁾ Résolution 32/197.

Les activités de l'ONU

Cet aperçu des activités de l'ONU ne prétend pas être exhaustif; il ne touche que les principaux domaines de la coopération internationale dont l'Organisation est le cadre¹⁾.

1 Questions politiques

D'une manière ou d'une autre, les Nations Unies sont saisies de presque tous les conflits de notre temps. Pendant les premières années d'existence de l'Organisation, les litiges étaient dus presque uniquement à la tension des relations entre l'Union soviétique et les Etats-Unis d'Amérique et leur alliés. La décolonisation ayant pris de l'ampleur pendant les années 50, l'Assemblée générale adopta, en 1960, une Déclaration sur l'octroi de l'indépendance aux pays et aux peuples coloniaux²⁾; l'ONU s'est ainsi assuré un rôle essentiel dans ce domaine; elle a pris surtout une responsabilité supplémentaire en s'engageant en faveur de l'autodétermination postulée dans cette Déclaration. Depuis lors, elle doit s'occuper des problèmes les plus divers directement de l'accession des anciennes colonies à l'indépendance ou de la nouvelle configuration mondiale qui en est résultée. Les tensions entre l'Est et l'Ouest se reflètent souvent dans ces conflits. A cela vient s'ajouter le nouvel élément de la problématique Nord-Sud.

L'ONU s'est occupée des problèmes du *Moyen-Orient* dès les premières années de son existence. Elle avait élaboré, avant l'expiration du mandat britannique sur la Palestine le 14 mai 1948, un plan de partage qui fut rejeté tant par la fraction arabe de la population que par la fraction juive. Malgré les efforts soutenus de l'Organisation, il ne fut pas possible, faute de temps, de trouver une solution pour l'avenir. La population juive ayant proclamé l'indépendance de l'Etat d'Israël le 14 mai 1948, les Etats arabes voisins passèrent à l'attaque. En dépit des nombreux appels du Conseil de sécurité pour un cessez-le-feu, la guerre qui se déclama ne prit fin que lorsque les fronts se furent stabilisés. A la suite de difficiles négociations, auxquelles prit part une commission de conciliation instituée par l'Assemblée générale, Israël conclut des accords d'armistice avec les pays voisins, en janvier 1949. Cependant, il n'y eut pas de règlement de paix. Une résolution sur l'internationalisation de Jérusalem, adoptée par l'Assemblée générale le 10 décembre 1949, fut rejetée aussi bien par Israël que par la Jordanie.

Plus d'un million d'Arabes ayant fui le territoire d'Israël, l'Assemblée générale créa un programme spécial pour les réfugiés, l'UNRWA. Un groupe d'obser-

¹⁾ Pour plus de détails sur l'activité des Nations Unies et de leurs institutions spécialisées, voir les trois rapports du Conseil fédéral sur l'ONU du 16 juin 1969 (FF 1969 I 1457 ss), du 17 novembre 1971 (FF 1972 I 1 ss), et du 29 juin 1977 (FF 1977 II 781 ss).

²⁾ Résolution 1514 (XV) du 14 décembre 1960.

vateurs (ONUST) fut par ailleurs chargé de la surveillance de l'armistice. Les activités de ces deux organes se poursuivent aujourd'hui.

La situation resta tendue au cours des années qui suivirent. La nationalisation du Canal de Suez par l'Égypte provoqua l'attaque israélienne du 29 octobre 1956. Le lendemain, la France et la Grande-Bretagne adressèrent un ultimatum à l'Égypte, à l'expiration duquel des bombardements eurent lieu le 1^{er} novembre. Le Conseil de sécurité ne put ordonner un cessez-le-feu en raison du veto de la France et de la Grande-Bretagne. L'Assemblée générale, convoquée en session extraordinaire d'urgence, exigea la fin des combats. Le cessez-le-feu intervint le 6 novembre. Pour la première fois dans l'histoire de l'ONU, une force d'urgence des Nations Unies, la FUNU I, fut constituée pour empêcher de nouveaux incidents et surveiller l'application des dispositions de l'armistice de 1949; cette force fut stationnée uniquement du côté égyptien, Israël s'étant opposé à la présence de troupes sur son territoire.

Le 16 mai 1967, le Président égyptien Nasser demanda au Secrétaire général des Nations Unies, U Thant, le retrait de la FUNU I. U Thant accéda à cette demande. Quelques jours plus tard, le 5 juin, la Guerre des Six jours éclata. Le Conseil de sécurité lança un appel au cessez-le-feu, qui fut observé par les belligérants entre le 7 et le 9 juin. Le 22 novembre 1967, il adopta à l'unanimité une résolution qui prévoit notamment la garantie de l'intégrité des Etats en présence, la fin de l'état de guerre et la nomination d'un médiateur par le Secrétaire général¹⁾.

Cette résolution demeure aujourd'hui la base de toutes les tentatives de négociation au Moyen-Orient, qui, en dépit des efforts déployés tant sur le plan bilatéral que multilatéral et d'innombrables missions spéciales, n'ont donné jusqu'à présent que de modestes résultats.

L'Égypte attaqua Israël par surprise en automne 1973. De nouveau, le Conseil de sécurité contribua dans une large mesure à créer les conditions d'un cessez-le-feu. Une entente entre les Etats-Unis d'Amérique et l'Union soviétique, qui n'avaient jamais été aussi près d'un affrontement direct dans cette région, était en l'occurrence indispensable à un armistice. Les négociations furent menées sous les auspices du Conseil de sécurité, qui exerça des pressions politiques sur les belligérants. Sa décision, prise le 25 octobre 1973, d'envoyer une nouvelle force d'urgence (FUNU II) dans la région pour surveiller le cessez-le-feu a permis d'accélérer la conclusion d'un armistice²⁾.

Des troupes prélevées sur la Force des Nations Unies stationnée à Chypre, l'UNFICYP, et sur l'ONUST, l'Organisme des Nations Unies chargé de la surveillance de la trêve en Palestine, constituèrent la FUNU II, qui put ainsi immédiatement prendre position. Dans l'accord de désengagement, conclu en janvier 1974 entre Israël et l'Égypte, la surveillance exercée par la FUNU II fut élargie. Un traité semblable ayant été signé entre Israël et la Syrie, le Conseil de sécurité décida le 31 mai 1974 d'envoyer également un contingent d'observateurs de l'ONU, la Force des Nations Unies chargée d'observer le dégage-

¹⁾ Résolution 242 (1967) du Conseil de sécurité, du 22 novembre 1967.

²⁾ Résolution 340 (1973) du Conseil de sécurité.

ment (FNUOD), pour surveiller le maintien du cessez-le-feu et le retrait des troupes du front du Golan¹⁾.

Lorsque Israël intervint militairement, à la fin de 1977, dans le Sud du Liban, le Conseil de sécurité décida, le 19 mars 1978, d'envoyer des Casques bleus, la Force intérimaire des Nations Unies au Liban (FINUL)²⁾, dans ce nouveau foyer de crise.

La mandat de la FUNU II n'a plus été renouvelé à son expiration, le 24 juillet 1979, puisque le traité de paix égypto-israélien avait été conclu entre-temps. Ce traité prévoit toutefois un retrait par étapes des troupes étrangères sous la surveillance de l'ONU. Il revient dès lors à des représentants de l'ONUST de contrôler, dans le cadre d'attributions réduites, le départ des forces israéliennes stationnées dans le Sinai.

Les deux questions fondamentales qui occupent régulièrement l'ONU dans la perspective d'une paix au Moyen-Orient sont la reconnaissance d'Israël en tant qu'Etat juif et la recherche d'une solution satisfaisante pour les Palestiniens.

L'Organisation de libération de la Palestine, l'OLP, obtint en 1974 un statut d'observateur auprès des Nations Unies en tant que représentante des Palestiniens³⁾. En 1975 la 30^e Assemblée générale nomma un «Comité pour l'exercice des droits inaliénables du peuple palestinien», chargé de soumettre au Conseil de sécurité un rapport sur la manière dont ce peuple pourrait recouvrer ses droits⁴⁾. En 1979 la 34^e Assemblée générale montra que l'Occident était de plus en plus disposé à reconnaître l'OLP comme représentante légitime du peuple palestinien, tendance qui s'est confirmée lors de la conférence au sommet que la Communauté européenne a tenue à Venise en juin 1980.

En revanche, la majorité des membres de l'ONU rejette le traité égypto-israélien comme amorce d'une paix globale au Moyen-Orient. Les résolutions adoptées jusqu'ici au sujet de ce traité restent toutefois modérées. Elles relèvent notamment qu'il n'a aucune valeur dans la mesure où il prétend régler l'avenir du peuple palestinien.

L'*Afrique australe* constitue depuis longtemps déjà une autre zone de tensions. La République d'Afrique du Sud est désormais au centre des discussions, depuis que la Rhodésie a accédé à l'indépendance au début de 1980, sous le nom de Zimbabwe, et qu'une solution pour la Namibie semble être proche.

L'*Afrique du Sud* est critiquée pour deux raisons majeures: sa politique d'apartheid et son attitude envers la Namibie. L'Assemblée générale et le Conseil de sécurité traitent régulièrement le problème de la discrimination raciale pratiquée systématiquement par le gouvernement sud-africain; ils expriment l'inquiétude que suscite dans l'opinion mondiale le refus de cet Etat de se conformer aux appels réitérés des Nations Unies et d'adapter sa politique aux

1) Résolution 350 (1974) du Conseil de sécurité.

2) Résolution 425 (1978) du Conseil de sécurité.

3) Résolution 3237 (XXXIX) du 22 novembre 1974.

4) Résolution 3376 (XXX) du 10 novembre 1975.

principes de la Charte. L'ONU a pris jusqu'ici deux mesures pour faire pression sur l'Afrique du Sud. En 1970, l'Assemblée générale a pour la première fois contesté la validité des pleins pouvoirs de la délégation sud-africaine, mettant ainsi en doute la légitimité de la représentation de l'Afrique du Sud. S'appuyant sur un avis élaboré par le conseiller juridique du Secrétaire général¹⁾, le président de l'Assemblée générale, le norvégien Edvard Hambro, estima cependant que cette décision n'avait pas pour effet de priver la délégation sud-africaine de son siège. Cette pratique connue sous le nom de son auteur (Hambro ruling) a été appliquée durant trois ans. Elle fut abandonnée en 1974, lorsque le président de l'Assemblée générale alors en exercice, un Algérien, déclara que la délégation sud-africaine ne pouvait participer à la session en cours, puisque l'Assemblée avait refusé de reconnaître la validité de ses pouvoirs. Depuis lors, l'Afrique du Sud ne participe plus aux travaux de l'Assemblée générale²⁾; elle reste cependant membre de l'Organisation.

L'Afrique du Sud ne pourrait être exclue de l'ONU que sur une décision du Conseil de sécurité à laquelle aucun de ses membres permanents n'aurait fait opposition. En raison du droit de veto dont disposent les grandes puissances, il n'est guère vraisemblable qu'une telle décision soit prise. En revanche, le Conseil de sécurité a décrété un embargo sur les armes à destination de ce pays, le 4 novembre 1977³⁾. Cette mesure a été motivée, notamment, par les graves émeutes raciales de Soweto en 1976, par la tension désormais permanente entre la minorité blanche au pouvoir et la majorité de couleur, tension qui dégénère régulièrement en manifestations violentes, ainsi que par les incidents qui se multiplient entre l'Afrique du Sud et ses voisins.

L'Afrique du Sud est en outre critiquée pour son attitude à l'égard de la *Namibie*, connue autrefois sous le nom de *Sud-Ouest africain*. Cette ancienne colonie allemande fut placée en 1920 sous mandat de la Société des Nations, qui confia l'administration du territoire à l'Union sud-africaine. Après la dissolution de la Société des Nations, l'Assemblée générale de l'ONU demanda à l'Afrique du Sud, en 1946, de continuer à exercer les fonctions qui lui avaient été confiées précédemment et recommanda de placer ce territoire sous tutelle. Contrairement à d'autres puissances mandataires, l'Afrique du Sud, estimant que ses obligations avaient pris fin avec la liquidation de la Société des Nations, refusa de conclure un accord de tutelle avec les Nations Unies et prétendit annexer le Sud-Ouest africain.

Les débats à l'Assemblée générale n'aboutirent à aucun résultat. On décida de soumettre la question à la Cour internationale de Justice, qui statua que le mandat subsistait. Des années de controverses politiques et juridiques entre les Nations Unies et l'Afrique du Sud en résultèrent. A la suite du refus de la Cour

¹⁾ Doc. A/8160 (XXV).

²⁾ Une délégation sud-africaine était présente lors de la reprise de la 33^e session de l'Assemblée générale en 1979 comme lors de la reprise de la 35^e session en 1981, au début du débat sur la Namibie. Une délégation sud-africaine est de même apparue lors de la session extraordinaire d'urgence sur la Namibie, convoquée en septembre 1981. A chaque fois, l'Assemblée générale confirma cependant sa position, refusant la participation de l'Afrique du Sud à la session.

³⁾ Résolution 418 (1977).

internationale de Justice, par arrêt du 18 juillet 1966, de statuer sur une plainte introduite par l'Éthiopie et le Libéria contre l'Afrique du Sud, l'Assemblée générale décida, le 27 octobre de la même année, d'annuler unilatéralement le mandat de l'Afrique du Sud et de placer désormais le Sud-Ouest africain, sous son nom africain de Namibie, sous l'autorité directe de l'ONU¹⁾. Le 19 mai 1967, elle créa le «Conseil des Nations Unies pour la Namibie»²⁾, qui est chargé d'administrer ce territoire jusqu'à son indépendance. Dans un avis consultatif du 21 juin 1971, établi à la demande du Conseil de sécurité, la Cour internationale de Justice conclut que la présence de l'Afrique du Sud en Namibie était illégale et qu'elle devait cesser immédiatement. Conformément à cet avis, tous les Etats, qu'ils soient membres ou non de l'ONU, sont tenus de s'abstenir de toute action, notamment de toutes relations avec l'Afrique du Sud, qui équivaldrait à reconnaître la légalité de sa présence en Namibie. Le Conseil de sécurité s'est rangé à l'avis de la Cour le 20 octobre 1971³⁾.

En février 1972, le Conseil de sécurité invita le Secrétaire général à entrer en contact avec les parties intéressées afin de créer les conditions qui permettraient au peuple namibien d'exercer son droit à l'autodétermination et à l'indépendance⁴⁾. Avec l'accord du Conseil, le Secrétaire général, M. Waldheim, chargea de cette mission l'ancien ambassadeur de Suisse, M. Alfred Escher, dont il fit son envoyé personnel.

En dépit de toutes les décisions et tentatives de médiation, la Namibie demeure sous l'administration de l'Afrique du Sud. En butte à des pressions politiques accrues, le gouvernement sud-africain tenta en 1975 de constituer en Namibie un gouvernement interne, connu sous le nom d'«Alliance de la Turnhalle». A cet effet, une conférence constitutionnelle se réunit à Windhoek, à laquelle seuls participèrent les groupes favorables à l'Afrique du Sud. La tentative échoua en raison de l'opposition qu'elle a soulevée tant dans le pays même qu'à l'étranger.

Le Conseil de sécurité a condamné, le 30 janvier 1976⁵⁾, le renforcement de la présence militaire sud-africaine en Namibie et l'utilisation de ce territoire comme base d'attaque contre les pays voisins. En même temps, il exigeait que les élections à venir en Namibie soient contrôlées par l'ONU et déclarait que l'Organisation ne reconnaissait aucune légitimité à la conférence constitutionnelle de Windhoek.

La même année, l'Assemblée générale reconnaissait l'Organisation populaire du Sud-Ouest africain, la SWAPO, comme «le seul représentant authentique» des populations namibiennes et lui octroyait le statut d'observateur⁶⁾.

La situation politique se dégradant de jour en jour en Namibie, les cinq membres occidentaux du Conseil de sécurité⁷⁾ résolurent, en 1977, de prendre

¹⁾ Résolution 2145 (XXI).

²⁾ Résolution 2248 (S-V).

³⁾ Résolution 301 (1971).

⁴⁾ Résolution 309 (1972).

⁵⁾ Résolution 385 (1976).

⁶⁾ Résolution 31/152 du 10 décembre 1976.

⁷⁾ La France, la Grande-Bretagne, les Etats-Unis d'Amérique, le Canada et la République fédérale d'Allemagne.

l'initiative dans cette affaire. Se fondant sur la résolution mentionnée plus haut, du 30 janvier 1976, ils élaborèrent un plan qui vise à permettre à la Namibie d'accéder à l'indépendance à l'issue d'élections libres contrôlées par l'ONU. D'après ce plan, certaines conditions devront être remplies pour garantir le déroulement des élections à l'assemblée constituante: le cessez-le-feu devra être respecté, les troupes sud-africaines devront être ramenées progressivement à 1500 hommes, certaines lois discriminatoires abrogées et tous les prisonniers politiques libérés; enfin, les Namubiens en exil devront pouvoir regagner leurs foyers. L'exécution de ce plan aura lieu dans le cadre d'une opération de maintien de la paix de grande envergure confiée à une organisation constituée à cet effet, le Groupe d'assistance des Nations Unies pour la période transitoire (GANUPT). Il est prévu d'envoyer sur place, durant la période transitoire précédant la déclaration d'indépendance, c'est-à-dire pendant un an environ, un représentant personnel du Secrétaire général qui sera assisté, dans l'exercice de ses fonctions, par des contingents militaires et civils. Les membres occidentaux du Conseil de sécurité engagèrent des négociations directes avec toutes les parties intéressées, l'Afrique du Sud, la SWAPO, et les cinq Etats dits du front (Angola, Botswana, Mozambique, Tanzanie, Zambie), et obtinrent l'approbation de leur plan quant à son principe.

Par une résolution du 27 juillet 1977¹⁾, le Conseil de sécurité fit sien le plan des cinq pays occidentaux et pria le Secrétaire général de charger un représentant personnel de sa mise en œuvre.

Le Secrétaire général, M. Waldheim, a confié cette tâche au Haut Commissaire des Nations Unies pour la Namibie, M. Ahtisaari, un diplomate finlandais. Toutefois, ce plan n'a pas pu être réalisé jusqu'ici, en raison des divergences qui opposent l'Afrique du Sud et la SWAPO sur certains points accessoires, notamment sur l'abandon du territoire de Walvis Bay à la Namibie²⁾ et sur l'établissement d'une zone démilitarisée aux frontières des deux pays³⁾. En outre, l'Afrique du Sud a manifestement cherché à gagner du temps, attendant de voir l'évolution de la situation au Zimbabwe.

L'ONU a également joué un rôle important dans la longue lutte du *Zimbabwe* pour son indépendance. Tous les efforts entrepris par la Grande-Bretagne au début des années 60, pour instaurer, par des réformes constitutionnelles, un régime fondé sur le suffrage universel dans ce territoire, qui était alors la colonie britannique de Rhodésie du Sud, se sont heurtés à l'opposition de la minorité blanche, décidée à maintenir sa domination par tous les moyens. Le 11 novembre 1965, le chef de cette minorité, M. Ian Smith, proclama unilatéralement l'indépendance de la Rhodésie. L'Assemblée générale, en session à ce moment-là, condamna cette décision le même jour et invita la Grande-

¹⁾ Résolution 431 (1977).

²⁾ Le statut de la région de Walvis Bay a affecté les négociations dès le début. La SWAPO exige que cette région, qui a une grande importance économique et stratégique, soit donnée à la Namibie, bien qu'elle n'ait jamais appartenu au Sud-Ouest africain. Le Conseil de sécurité a déclaré, dans sa résolution 432 (1977) du 27 juillet 1977, que l'intégrité et l'unité de la Namibie devaient être assurées par la remise de Walvis Bay à ce pays.

³⁾ L'Afrique du Sud a accepté récemment le principe de la création d'une telle zone, mais non les modalités proposées.

Bretagne à rétablir la légalité¹⁾. Le gouvernement britannique décida une série de mesures dont il informa le Conseil de sécurité. Par une résolution du 20 novembre 1965²⁾, le Conseil invita tous les Etats membres et non membres des Nations Unies à soutenir les mesures de la Grande-Bretagne.

Du fait de l'échec des négociations menées l'année suivante entre la Grande-Bretagne et la Rhodésie, le gouvernement britannique proposa au Conseil de sécurité, le 8 décembre 1966, d'ordonner des sanctions non militaires contre la colonie rebelle conformément au chapitre VII de la Charte. Le Conseil prit une décision dans ce sens le 16 décembre 1966³⁾. Il enjoignait aux Etats membres d'instaurer un blocus partiel contre la Rhodésie. Les Etats n'appartenant pas aux Nations Unies étaient invités à s'associer à ces mesures. Le 29 mai 1968, le Conseil de sécurité ordonna contre la Rhodésie de nouvelles sanctions économiques⁴⁾ comprenant notamment un embargo sur les armes et un boycott économique et financier quasi total.

La question rhodésienne connut un regain d'actualité lorsque le Mozambique voisin et l'Angola acquirent leur indépendance. M. Jan Smith accepta le principe du suffrage universel à la suite de négociations avec le secrétaire d'Etat américain de l'époque, M. Henry Kissinger. Ces développements encouragèrent la Grande-Bretagne à convoquer une conférence à Genève, en octobre 1976, à laquelle tous les gouvernements et parties intéressés furent représentés. Les travaux furent interrompus au mois de décembre de la même année, ce qui engagea le Conseil de sécurité, à la demande des Etats africains, de la Grande-Bretagne et des Etats-Unis d'Amérique, à exiger la stricte application des sanctions contre la Rhodésie.

Les élections organisées en 1979 par le gouvernement de M. Smith, qui donnèrent le pouvoir à l'évêque noir Mgr Muzorewa, n'ont été reconnues ni par la Grande-Bretagne ni par les Nations Unies. Le gouvernement britannique convoqua à Londres, pour la fin de 1979, une nouvelle conférence qui donna enfin le résultat si longtemps attendu. La Rhodésie fut à nouveau placée provisoirement sous le régime colonial britannique; au début de 1980, des élections libres et régulières eurent lieu sous le contrôle de la Grande-Bretagne, qui ont assuré une victoire écrasante au parti de M. Mugabe. L'indépendance du nouvel Etat, le Zimbabwe, a été proclamée le 18 avril 1980.

Le Conseil de sécurité avait levé toutes les sanctions contre la Rhodésie le 21 décembre 1979 déjà, à l'issue de la conférence de Londres⁵⁾. Il remercia à cette occasion le gouvernement britannique pour sa contribution à la solution du conflit rhodésien.

Dès ses débuts, l'ONU a également dû s'occuper de la *Corée*. Cette péninsule n'a été libérée de la domination japonaise, en 1945, que pour être partagée en deux zones d'occupation, l'une américaine au sud et l'autre soviétique au nord. Afin d'assurer la réunification du pays, l'ONU institua, le 15 novembre 1947,

1) Résolution 2024 (XX).

2) Résolution 217 (1965).

3) Résolution 232 (1966).

4) Résolution 253 (1968).

5) Résolution 460 (1979).

une commission spéciale qui cependant n'a jamais pu se rendre en Corée du Nord. Au contraire, dans les deux zones se constituèrent des Etats indépendants qui revendiquèrent chacun l'autorité sur la Corée entière. Le 25 juin 1950, les troupes nord-coréennes franchirent la ligne de démarcation et entreprirent la conquête de la Corée du Sud. Le Conseil de sécurité se réunit le même jour. En l'absence du délégué soviétique, il condamna l'agression et ordonna un cessez-le-feu immédiat. Le 27 juin – l'Union soviétique étant encore absente – il recommanda de repousser les Nord-Coréens par la force des armes¹⁾. Les troupes nécessaires furent mises volontairement à disposition par plusieurs Etats. Elles servirent sous leur propre drapeau et sous celui des Nations Unies. La direction effective des opérations fut confiée aux Etats-Unis d'Amérique qui, se fondant sur une décision du Conseil de sécurité, nommèrent le commandant en chef en la personne du général Douglas Mac Arthur.

En février 1953, l'Assemblée générale invita les parties au conflit à négocier la paix à Panmunjon. Les pourparlers aboutirent au traité d'armistice du 27 juillet 1953, qui contient notamment une convention relative aux prisonniers de guerre. Leur rapatriement devait être surveillé par une commission spéciale sous la présidence de l'Inde, à laquelle appartenaient des représentants de la Pologne, de la Suède, de la Suisse et de la Tchécoslovaquie. Une Commission neutre de surveillance, composée de représentants des mêmes pays, fut créée simultanément. Cette Commission est encore en fonction.

Le 18 août 1953, l'Assemblée générale se réunit en session extraordinaire afin de trouver au problème coréen une solution définitive qui permit également la réunification du pays; elle recommanda de convoquer une conférence à laquelle des Etats neutres auraient participé aux côtés des belligérants. Cette recommandation n'a pas eu d'effet; aussi le débat est-il resté au point mort durant des années.

L'étude de la question fut reprise en 1973. L'Assemblée générale invita par consensus les deux Corées à reprendre le dialogue en vue d'une réunification²⁾, après que les deux gouvernements en eurent manifesté l'intention dans un communiqué commun du 4 juillet 1972. L'Assemblée générale a adopté depuis lors plusieurs résolutions inspirées soit par la Corée du Nord, soit par la Corée du Sud. Les deux parties préconisent la suppression du commandement des Nations Unies et la poursuite des efforts en vue d'une réunification. Mais la Corée du Nord exige que la dissolution du commandement de l'ONU et le départ de toutes les troupes étrangères précèdent l'ouverture des négociations sur un traité de paix entre les seules «parties authentiques» à l'Accord d'armistice. La Corée du Sud souhaite en revanche que toutes les parties 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 de l'ONU. Aucun résultat définitif n'a pu être obtenu jusqu'à présent.

¹⁾ Résolution 83 (1950).

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

La Grèce demanda en 1955 que les Nations Unies s'occupent de l'avenir de *Chypre*, qui était alors une colonie britannique. La proposition fut rejetée, mais la question revint pas la suite plusieurs fois devant l'ONU. La Grande-Bretagne, la Grèce et la Turquie parvinrent finalement, au cours de négociations menées à Zurich et à Londres en décembre 1958 et en janvier 1959, à conclure deux accords sur la création d'un Etat chypriote indépendant. Lorsque le Président de ce nouvel Etat décida, en automne 1963, avec le soutien de la population grecque, d'abroger plusieurs garanties que la constitution avait instituées en faveur de la population turque, une guerre civile éclata, qui affecta également les relations entre la Grèce et la Turquie. La situation s'étant aggravée en janvier 1964, le Conseil de sécurité décida à l'unanimité, le 4 mars¹⁾, de créer une force de paix, l'UNFICYP, chargée de séparer les deux fractions de la population. Le Secrétaire général était chargé en même temps de nommer un médiateur.

Le coup d'Etat qui eut lieu à Chypre le 15 juillet 1974 et les hostilités qui suivirent ont totalement modifié la situation. La position de l'UNFICYP devint de plus en plus critique, car elle n'était plus guère en mesure d'exécuter ses tâches de police, qui constituent l'essentiel de son mandat. En juillet 1974, le Conseil de sécurité invita les parties à conclure un armistice et il établit les principes qui devaient permettre l'ouverture de négociations sur l'avenir de l'île²⁾. L'envoyé spécial du Secrétaire général à Chypre et le commandant de la force de paix firent tout ce qui était en leur pouvoir, en dépit de difficultés extrêmes, pour limiter les combats et secourir la population. Le Conseil de sécurité a régulièrement prorogé le mandat de l'UNFICYP.

Les pourparlers entre les représentants des deux groupes de la population ayant abouti à une impasse, le Conseil de sécurité pria de nouveau le Secrétaire général, en mars 1975, d'offrir ses bons offices. Depuis lors, des négociations ont été menées à plusieurs reprises, principalement à Vienne, avec les chefs des deux communautés; elles ont permis la conclusion, le 19 mai 1979, d'un accord en dix points. L'exécution de cet accord tarde cependant. La difficulté est due surtout au fait que les Turcs envisagent la création de deux Etats unis en une confédération qui se transformerait progressivement, par des revisions constitutionnelles, en un Etat fédéral comprenant deux zones, alors que les Grecs repoussent cette solution, craignant que la formation d'une confédération, en un premier temps, n'accentue la division de l'île.

Les hostilités qui ont éclaté depuis 1978 entre les Etats communistes dans le *Sud-Est asiatique*, ont créé des problèmes politiques et humanitaires qui préoccupent gravement les Nations Unies. D'une part, la situation politique et sociale s'est détériorée à un point tel au Vietnam que des flots de réfugiés ont quitté le pays ou en ont été expulsés. D'autre part, l'invasion du Kampuchéa par les Vietnamiens a provoqué la famine et l'exode des habitants – outre l'occupation militaire du pays, inadmissible sur le plan politique.

Dans ces conflits, la Chine et l'Union soviétique règlent leurs comptes par Etats interposés. Jusqu'à présent, la majorité des membres des Nations Unies

¹⁾ Résolution 186 (1964).

²⁾ Résolution 353 (1974).

s'est refusée à accepter un changement de l'équilibre des forces en Asie du Sud-Est. Elle n'a pas reconnu au régime installé par les occupants vietnamiens le droit de représenter le Kampuchea.

Le Conseil de sécurité a même tenté par deux fois d'obtenir le retrait des troupes vietnamiennes de ce pays. Il n'a cependant pas pu prendre de décision, l'Union soviétique ayant chaque fois opposé son veto. L'Assemblée générale a examiné la situation au Kampuchea sur proposition des cinq pays de l'Association des Nations du Sud-Est asiatique (ASEAN)¹⁾. Elle a exigé à son tour le retrait des troupes vietnamiennes du Cambodge et condamné clairement la violation flagrante des principes de la Charte que constitue notamment l'atteinte à l'intégrité territoriale du Kampuchea. Un soutien massif de plus de 90 Etats, dont plusieurs pays non alignés, a été apporté à cette résolution.

Ces conflits ont eu des conséquences catastrophiques pour les populations de la région. Des flots de réfugiés ont quitté le Vietnam, souvent dans les pires conditions, sur de fragiles embarcations; c'est la tragédie de ceux que l'on a appelé les «boat people». La pauvreté et la désolation régnaient au Kampuchea; on y manquait surtout de nourriture et de médicaments. La misère et la situation politique de ce pays ont également fait fuir un grand nombre de personnes. La plupart des réfugiés des deux pays a cherché asile en Thaïlande, causant à ce pays de grandes difficultés économiques et politiques.

En juillet 1979 et en mai 1980 à Genève, en juillet 1981 à New York, l'ONU a organisé des conférences spéciales afin de régler ces multiples problèmes humanitaires; une conférence au cours de laquelle les participants se sont engagés à verser des contributions volontaires eut également lieu lors de la 34^e Assemblée générale, en 1979, à New York. Deux tâches doivent être menées à bien: s'occuper des réfugiés dans les camps ouverts à leur intention avant de les envoyer dans des pays d'accueil, et ravitailler la population restée au Kampuchea en vivres et en médicaments.

Dans le cadre d'une opération commune, unique en son genre, l'UNICEF et le Comité international de la Croix-Rouge (CICR) s'efforcent de veiller eux-mêmes, dans la mesure du possible, à la répartition des biens acheminés au Kampuchea, afin qu'elle se fasse de manière équitable et sans discrimination. Simultanément, ils s'occupent avec le Haut Commissariat pour les réfugiés (HCR), la FAO et le Programme alimentaire mondial (PAM) des réfugiés qui se trouvent dans les camps. De nombreux Etats de la région concernée et des pays occidentaux, parmi lesquels la Suisse, se sont en outre déclarés prêts à recevoir des réfugiés vietnamiens et cambodgiens et à leur donner les moyens de recommencer une nouvelle existence.

L'efficacité de l'ONU est beaucoup plus aléatoire lorsqu'une grande puissance est partie à un conflit. Aussi l'Organisation n'a-t-elle joué qu'un rôle marginal dans la *guerre du Vietnam*. Durant l'*insurrection hongroise* et l'intervention soviétique qui l'a immédiatement suivie, le Conseil de sécurité a certes été convoqué d'urgence le 28 octobre 1956. Le 4 novembre cependant, l'Union soviétique empêchait toute décision en y opposant son veto. L'Assemblée

¹⁾ L'Indonésie, la Malaisie, les Philippines, Singapour et la Thaïlande.

générale, se fondant sur la résolution « Union pour la paix » de 1950¹⁾, se réunit le même jour en session extraordinaire d'urgence et condamna l'attitude de l'Union soviétique dans une résolution²⁾. Le 9 novembre 1956, elle adopta trois résolutions dont deux concernaient les secours aux victimes des combats³⁾, tandis que la troisième renouvelait la condamnation de l'Union soviétique⁴⁾. L'Assemblée générale ordinaire a aussi tenté d'influer sur le cours des événements en Hongrie en adoptant diverses résolutions⁵⁾. La rapide répression du soulèvement par les troupes soviétiques et le refus du gouvernement communiste, qui avait été rétabli, de recevoir un représentant des Nations Unies, empêchèrent toute action efficace de l'Organisation. Il en fut de même lors de l'invasion soviétique en *Tchécoslovaquie*, en août 1968. De nouveau, le veto soviétique paralysa le Conseil de sécurité.

Lorsque les troupes soviétiques entrèrent en *Afghanistan*, à la fin de 1979, douze des quinze membres du Conseil de sécurité votèrent en faveur d'une résolution exigeant leur retrait immédiat. Une fois de plus, son adoption se heurta au veto soviétique. L'Assemblée générale fut encore convoquée en session extraordinaire d'urgence⁶⁾. La victime de l'intervention soviétique étant cette fois un Etat non aligné, l'indignation des pays du tiers monde fut égale à celle des nations occidentales. La résolution de l'Assemblée générale, qui condamnait l'Union soviétique et lui enjoignait de retirer ses troupes d'Afghanistan, fut adoptée par 104 voix⁷⁾. L'Union soviétique et ses proches alliés se sont donc trouvés très isolés dans cette affaire, puisque 18 Etats seulement se sont opposés à la résolution. Une résolution semblable, adoptée en 1980 par la 35^e Assemblée générale, obtint même le soutien de 111 Etats membres⁸⁾. Le 4 novembre 1979, les membres de l'ambassade américaine à *Téhéran* étaient pris en *otages*; le Conseil de sécurité condamna cet acte qu'il qualifia de violation du droit international public⁹⁾ à une impressionnante unanimité. La Cour internationale de Justice adopta la même attitude dans son arrêt du 24 mai 1980¹⁰⁾. L'Union soviétique opposa toutefois son veto à la proposition des Etats-Unis d'Amérique d'ordonner des sanctions économiques contre l'Iran. Le Président Jimmy Carter pria alors ses alliés occidentaux d'appliquer, sur le plan bilatéral, des mesures s'inspirant du projet de résolution américain; quelques Etats accédèrent à cette demande.

¹⁾ Cf. annexe 2, chiffre 231.1.

²⁾ Résolution 1004 (ES-II) du 4 novembre 1956.

³⁾ Résolutions 1006 (ES-II) et 1007 (ES-II) du 9 novembre 1956.

⁴⁾ Résolution 1005 (ES-II) du 9 novembre 1956.

⁵⁾ Résolutions 1127 (XI) du 21 novembre 1956, 1130 (XI) du 4 décembre 1956 et 1131 (XI) du 12 décembre 1956.

⁶⁾ Résolution 462 (1980) du 9 janvier 1980.

⁷⁾ Résolution ES-6/2 du 14 janvier 1980.

⁸⁾ Résolution 35/37 du 20 novembre 1980.

⁹⁾ Résolution 457 (1979) du 4 décembre 1979.

¹⁰⁾ Affaire relative au personnel diplomatique et consulaire des Etats-Unis à Téhéran, CIJ, Recueil (1980), p. 3.

2 Désarmement

Le contrôle des armements est l'un des moyens qui permettrait de réduire le risque de guerre. Ce contrôle couvre à la fois les mesures visant à limiter les armements et le désarmement proprement dit, qui consiste à détruire les armes existantes et à réduire les arsenaux. Les négociations sur le désarmement peuvent être menées sur le plan bilatéral, comme c'est le cas par exemple dans le cadre des accords SALT, sur le plan régional, notamment lorsqu'il s'agit de créer des zones dénucléarisées, ou enfin sur le plan mondial. Lorsqu'elles ont un caractère universel, ces négociations se déroulent dans le cadre des Nations Unies, qui assurent également la coordination des efforts entrepris dans ce domaine sur les plans bilatéral et régional.

En 1970, l'Assemblée générale décréta que la décennie qui s'ouvrirait serait celle du désarmement. Elle prit une résolution semblable en 1979 pour la période de 1980 à 1989. Le fait marquant de la première décennie du désarmement a été l'organisation d'une session extraordinaire sur la question en 1978¹⁾, session au cours de laquelle une Déclaration sur les principes les plus importants du désarmement a été adoptée, de même qu'un Programme d'action fondé sur ces principes et une réglementation nouvelle concernant les moyens dont dispose l'ONU pour mener à bien les négociations sur le désarmement²⁾.

Ainsi, l'Assemblée générale reste le principal organe de décision des Nations Unies dans le domaine du désarmement. Elle donne aux autres organes des mandats précis et prend les décisions essentielles. Elle examine les conventions relatives aux différents domaines du désarmement qui lui sont soumises pour approbation. Sa Première Commission ne traite plus que du désarmement et des problèmes de sécurité internationale qui s'y rapportent.

L'Assemblée générale a institué une Commission du désarmement pour remplacer celle qui avait été créée en 1952³⁾; tous les membres de l'ONU sont représentés au sein de cette nouvelle Commission, qui est un organe subsidiaire consultatif de l'Assemblée générale. Sa tâche consiste à traiter les multiples problèmes que pose le désarmement et à faire des recommandations à leur sujet ainsi qu'à prendre des mesures complétant les décisions adoptées en 1978 au cours de la session extraordinaire de l'Assemblée générale.

Le Comité du désarmement (CD) est l'organe de négociation à proprement parler; il a remplacé la Conférence du Comité du Désarmement (CCD), qui se réunissait régulièrement, à Genève, depuis 1962. Ce comité a été restructuré; il compte désormais 40 membres. Il était essentiel de sauvegarder le caractère homogène et multilatéral de ce forum de négociations, de limiter son envergure tout en lui assurant la collaboration d'un nombre suffisant d'Etats, notamment de toutes les puissances nucléaires. Ce dernier objectif a été atteint depuis que la France a abandonné la «politique de la chaise vide» qu'elle avait suivie

¹⁾ Une autre session extraordinaire sera consacrée au désarmement en 1982.

²⁾ Document final de la dixième session extraordinaire de l'Assemblée générale sur le désarmement, résolution S-10/2 du 13 juillet 1978.

³⁾ Résolution 502 (VI) du 11 janvier 1952.

auparavant et que la République populaire de Chine participe également aux travaux. Les Etats qui ne font pas partie du comité peuvent lui soumettre des propositions écrites et des documents de travail concernant les questions de désarmement et prendre part aux délibérations. Les travaux du Comité restent fondés sur le consensus.

Le Centre des Nations Unies pour le désarmement a été transformé en organe de recherche et d'information. En outre, le Secrétaire général a créé un Conseil consultatif composé de personnalités éminentes, choisies en raison de leurs compétences personnelles et compte tenu du principe d'une répartition géographique équitable.

Plusieurs importants traités de désarmement ont déjà été adoptés sous les auspices des Nations Unies: le Traité du 5 août 1963 sur l'interdiction partielle des essais nucléaires¹⁾; le Traité du 1^{er} juillet 1968 sur la non-prolifération des armes nucléaires²⁾; le 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-sol³⁾; la 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 destruction⁴⁾; la Convention du 10 décembre 1976 sur l'interdiction d'utiliser les techniques de modification de l'environnement à des fins militaires ou à d'autres fins hostiles⁵⁾.

L'observation de certains de ces traités par les Etats signataires est périodiquement contrôlé. A cet effet, des conférences ont été réunies, en 1975 et en 1980, pour le Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires; en 1977, pour le Traité 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; en 1980 enfin, pour la Convention 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. On a constaté, lors de ces conférences, que tous les Etats signataires appliquaient ces traités correctement.

Conformément à la Déclaration et au Programme d'action qui ont été adoptés en 1978 lors de la session extraordinaire de l'Assemblée générale consacrée au désarmement, la commission chargée de ces questions a recommandé, au cours de sa réunion du printemps 1980, d'adopter un ordre de priorités pour les négociations futures. Il est prévu notamment d'engager des pourparlers sur les armes nucléaires – notamment sur l'interdiction totale des essais nucléaires – sur d'autres armes de destruction massive, armes chimiques et radiologiques incluses, ainsi que sur les armes conventionnelles, spécialement sur celles qui provoquent des maux superflus ou qui frappent sans discrimination; la réduction des forces armées devrait également être examinée. La plupart de ces matières font l'objet de négociations au sein du Comité du désarmement,

¹⁾ En vigueur depuis le 10 octobre 1963.

²⁾ En vigueur depuis 1970.

³⁾ En vigueur depuis 1972.

⁴⁾ En vigueur depuis 1975.

⁵⁾ En vigueur depuis 1978.

qui siège à Genève. Les armes conventionnelles causant des maux superflus ou frappant sans discrimination ont fait l'objet d'une conférence spéciale dont les travaux ont abouti, en 1980, à la conclusion d'une convention.

3 Questions économiques et problèmes du développement

Les questions économiques et les problèmes du développement comptent depuis quelques années parmi les affaires auxquelles l'ONU et les institutions spécialisées accordent le plus d'attention. De nombreuses conférences spéciales leur sont consacrées; elles font l'objet d'importantes résolutions.

Le poids que ces questions ont acquis à l'ONU correspond à la profonde modification qui s'est produite depuis 1945 dans les relations économiques et politiques internationales. On a compris que la décolonisation qui a marqué l'évolution politique devait aller de pair avec le développement des nouveaux Etats sur les plans économique et social. Un tel processus ne s'impose pas seulement pour améliorer la condition de ces pays; il est aussi dans l'intérêt bien compris de la communauté des Etats tout entière. En effet, l'interdépendance des Etats est particulièrement notable dans l'économie mondiale. Pour assurer le bon fonctionnement de leur économie et une expansion satisfaisante de celle-ci, les Etats industrialisés ont besoin des matières premières et des sources d'énergie des pays en développement et doivent, dans une mesure croissante, écouler leur production sur les marchés de ces pays. Pour leur part, les Etats en développement ne peuvent poursuivre leur effort d'édification économique sans les biens d'équipement et les connaissances techniques des nations industrialisées; ils doivent obtenir de celles-ci les devises grâce auxquelles ils financeront leurs importations.

Ces multiples problèmes ne pourront être résolus que par l'effort commun de tous les Etats. Conscients de cette nécessité, les pays en développement portent de plus en plus fréquemment les questions économiques qui les intéressent et les problèmes concernant leur développement devant le forum de l'ONU; car ils sont tous représentés au sein de cette institution universelle que sont les Nations Unies, dont les pays industrialisés font également partie. Ceux-ci sont disposés à aider les Etats du tiers monde à édifier leur économie, et ce, aussi bien dans l'intention de soutenir les pays en développement que dans leur propre intérêt. Aussi recourt-on de préférence à l'ONU pour les pourparlers connus sous l'expression «dialogue Nord-Sud».

Les problèmes auxquels les Etats en développement ont été confrontés au cours des dernières décennies sont d'une nature et d'une ampleur différente selon les pays. Il n'en reste pas moins que quelques-uns d'entre eux sont communs au tiers monde presque tout entier. Ainsi, l'accroissement rapide de la population a entravé l'amélioration du niveau de vie des grandes masses. Le choix d'une politique économique et sociale adaptée aux conditions locales a placé bon nombre de ces Etats devant des problèmes graves au moment où ils ont accédé à l'indépendance; or, l'expérience nécessaire pour résoudre ces problèmes leur faisait généralement défaut. Au cours des ans, on dut constater qu'on avait souvent accordé une importance exagérée à un secteur déterminé

de l'économie, à l'industrie par exemple, en négligeant d'autres problèmes tels que la répartition de la propriété et des revenus, la création d'emplois et les mesures destinées à freiner l'urbanisation.

La satisfaction des besoins fondamentaux des grandes masses populaires exige des décisions d'ordre politique et économique souvent délicates; la structure économique mal équilibrée de ces pays, dont plusieurs dépendent de quelques matières premières, voire d'une seule, soumet leurs recettes en devises à des fluctuations qui rendent difficile l'établissement des programmes de développement à longue échéance. Les différences entre l'évolution des prix des matières premières et celle des prix des produits finis provenant des pays industrialisés ont obligé plusieurs Etats en développement à exporter des quantités accrues de matières premières, ce qui a accentué encore le caractère unilatéral de leur structure économique.

Désireux de diversifier leurs ressources économiques, les pays en développement ont eu recours aux produits fabriqués, aux prestations de service et à la technologie des Etats industrialisés, ce qui a aggravé leur endettement à l'égard de l'étranger. Pour beaucoup de ces pays, le service de la dette extérieure représente une charge écrasante, qui absorbe une grande partie de leurs nouvelles recettes.

La plupart des pays en développement mettent beaucoup plus de temps qu'on ne l'avait prévu initialement pour créer les conditions qui leur permettraient de se développer de façon autonome sur le plan technique grâce aux progrès de l'instruction et de la recherche.

Il est manifeste que tous ces problèmes ne peuvent être résolus sur le plan strictement national. Depuis le début de la précédente décennie notamment, lorsque les bouleversements du système économique mondial ont affecté non seulement les pays industrialisés mais aussi les Etats du tiers monde, et souvent avec des conséquences désastreuses, ceux-ci ont réclamé un réaménagement des relations économiques internationales qui tienne mieux compte de leurs besoins. Ils ont fait remarquer avec raison que les bases de l'ordre économique international actuel, telles qu'elles sont fixées par exemple dans les règles du GATT ou dans les statuts du Fonds monétaire international et de la Banque mondiale, avaient été établies pour l'essentiel sans leur participation.

Les membres de l'ONU ont cherché par divers moyens, au cours des dernières années, à placer l'économie mondiale sur de nouvelles assises, comme cela ressort par exemple des résolutions sur le nouvel ordre économique international ou de la Charte des droits et devoirs économiques des Etats. Les programmes connus sous le nom de stratégies du développement, établis pour dix ans, sont destinés à orienter les efforts des Etats dans le domaine du développement vers des objectifs économiques et sociaux concrets. Les codes de conduite concernant par exemple les sociétés transnationales, les pratiques commerciales restrictives ou le transfert de technologie doivent permettre de soumettre certains facteurs spécifiques à des règles librement acceptées et propres à établir la conception économique sur de nouvelles bases.

L'adaptation de l'ONU aux nouvelles conditions s'est aussi traduite sur le plan institutionnel. Les affaires économiques et sociales ressortissent à deux des

principaux organes de l'ONU, à savoir l'Assemblée générale et le Conseil économique et social (ECOSOC). Le premier de ces organes a confié l'examen de ces questions à la Deuxième Commission. L'Assemblée générale n'a pas seulement traité les problèmes de l'économie mondiale lors de ses sessions ordinaires; elle leur a encore entièrement consacré une session extraordinaire en 1974, puis en 1975 et en 1980. Quant à l'ECOSOC, il s'occupe chaque année de questions économiques et sociales, lors de sa session d'été.

L'Assemblée générale et l'ECOSOC ont créé des organes subsidiaires chargés d'examiner certains aspects particuliers des questions économiques et sociales. Ainsi l'Assemblée générale a institué la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED) et l'Organisation des Nations Unies pour le développement industriel (ONUDI), que l'on a décidé, en 1979, de transformer en une institution spécialisée, de même que le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD). C'est également à des comités de l'Assemblée générale que sont confiées la préparation des conférences et l'élaboration des stratégies du développement. Les Commissions économiques régionales et la Commission des sociétés transnationales sont deux des organes subordonnés à l'ECOSOC. A l'heure actuelle, presque toutes les institutions spécialisées, des Nations Unies, telles que la FAO, l'UNESCO, l'OMS, le Fonds monétaire international ou la Banque mondiale et ses filiales, sont également confrontées, d'une manière ou d'une autre, aux questions économiques et aux problèmes du développement.

L'ONU a aussi convoqué plusieurs conférences mondiales pour débattre les questions particulièrement brûlantes qui se posent dans ce domaine; citons à titre d'exemple la Conférence des Nations Unies sur l'environnement, la Conférence mondiale de la population, la Conférence mondiale de l'alimentation, la Conférence des Nations Unies sur la science et la technique au service du développement, ainsi que la Conférence des Nations Unies sur les sources d'énergie nouvelles et renouvelables.

Au cours de la 34^e session de l'Assemblée générale, celle de 1979, les Etats membres de l'ONU ont décidé, par une résolution¹⁾, d'ouvrir des négociations globales afin d'examiner de façon cohérente et intégrée les problèmes qui se posent dans les domaines les plus importants de l'économie – matières premières, énergie, commerce, développement, questions monétaires et financières. Ce texte accepté par consensus souligne que ces négociations doivent être préparées avec soin et que les résultats des travaux préparatoires doivent avoir l'agrément de toutes les parties intéressées. Sans préjuger le résultat de telles négociations, on peut affirmer dès à présent que leur ouverture renforcerait considérablement le rôle de l'Assemblée générale dans le domaine de la coopération internationale. Il est également certain que les pays en développement escomptent que ces négociations économiques à l'ONU donneront une nouvelle impulsion politique au dialogue Nord-Sud.

Trois des cinq secteurs choisis en vue des négociations globales – matières premières, développement et commerce – ont déjà été l'objet de maintes

¹⁾ Résolution 34/138, du 14 décembre 1979.

négociations importantes dans des organes et institutions spécialisées des Nations Unies. L'énergie était le seul thème de portée mondiale dont l'ONU ne se fût pas encore occupée¹⁾. Jusque-là les questions d'énergie n'avaient d'ailleurs pas encore été débattues dans une enceinte universelle. Il n'y avait eu qu'une seule exception, à savoir la Conférence sur la coopération économique internationale (CCEI), à laquelle seul un petit nombre d'Etats a pu participer et où les divergences de vues entre pays industrialisés et pays exportateurs de pétrole membres de l'OPEP n'ont jamais pu être surmontées. A ce sujet, il semble pourtant qu'un changement soit en train de se produire, notamment depuis que les pays en développement mal pourvus en énergie se trouvent eux aussi toujours davantage confrontés à des problèmes d'énergie. La Conférence des Nations Unies sur les sources d'énergie nouvelles et renouvelables marque le début de la concrétisation à l'ONU des préoccupations en matière d'énergie.

Les questions monétaires et financières relèvent pour l'essentiel de la compétence du Fonds monétaire international (FMI) et du groupe de la Banque mondiale. En général, les pays en développement considèrent cependant que la structure de ces institutions spécialisées, en particulier le système de pondération des votes qui y est appliqué, les empêche de participer de manière équitable à la solution des problèmes qui y sont traités. Aussi tiennent-ils tout particulièrement à ce que le débat sur la réforme du système monétaire international soit engagé au sein de l'Assemblée générale des Nations Unies, où ils ont davantage de poids politique.

4 Droits de l'homme

Il est admis que tout ordre social et politique équitable, sur le plan national comme sur le plan international, se fonde sur le respect des droits de l'homme. Chaque Etat est tenu de les sauvegarder et de les promouvoir dans les territoires placés sous sa juridiction, pour autant que ces droits soient protégés par le droit international public; il ne peut se soustraire à cette obligation en se prévalant de sa souveraineté ou de l'interdiction d'intervenir dans les affaires relevant de sa compétence interne²⁾.

En réalité cependant, l'application de ces droits varie considérablement selon les traditions culturelles et juridiques et ils ne s'imposent pas partout avec la même force. Aussi les Nations Unies se sont-elles efforcées, ces dernières années, d'améliorer le respect des droits de l'homme dans le monde entier.

Selon l'article 1^{er}, chiffre 3, de la Charte, les Nations Unies doivent encourager et développer «le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour tous, sans distinction de race, de sexe, de langue ou de religion». Le respect des droits de l'homme est l'une des «conditions de stabilité et de bien-

¹⁾ Consulter à ce sujet les chapitres consacrés à l'économie dans les trois rapports sur l'ONU publiés par le Conseil fédéral en 1969, 1971 et 1977.

²⁾ Selon la jurisprudence des Nations Unies, un Etat accusé d'avoir violé les droits de l'homme ne peut se prévaloir de l'interdiction d'intervenir dans des affaires relevant de la compétence nationale conformément à l'article 2, chiffre 7, de la Charte.

être nécessaires pour assurer entre les nations des relations pacifiques et amicales», ainsi que le précise l'article 55 de la Charte.

La Troisième Commission de l'Assemblée générale traite les divers aspects de la protection des droits de l'homme et contribue ainsi à atteindre ces objectifs. L'ECOSOC a en outre nommé une Commission des droits de l'homme, à laquelle sont subordonnés une Sous-commission pour la prévention de la discrimination et la protection des minorités, de nombreuses commissions ad hoc et des groupes de travail.

Les Nations Unies ont élaboré de nombreux instruments destinés à assurer le respect des droits de l'homme. A San Francisco déjà, il avait été question de compléter la Charte par un inventaire des droits fondamentaux, une sorte de «Bill of Rights» sur le modèle de la constitution américaine. Toutefois l'examen de cette proposition n'a pu être achevé, par manque de temps surtout. Le 10 décembre 1948, l'Assemblée générale adoptait la Déclaration universelle des droits de l'homme¹⁾. Cette déclaration se fonde sur le droit naturel, ainsi qu'il ressort de son préambule qui proclame que les droits de l'homme sont inhérents à la dignité humaine. Elle englobe non seulement les libertés fondamentales traditionnelles, mais aussi, ce qui constitue une innovation, les droits économiques, sociaux et culturels.

En tant que résolution de l'Assemblée générale, la Déclaration n'avait pas force obligatoire. Elle représentait simplement «l'idéal commun à atteindre par tous les peuples et toutes les nations». Elle n'en a pas moins exercé une influence considérable sur le développement du droit constitutionnel et du droit international public. Les organes des Nations Unies chargés de traiter de questions politiques se sont souvent fondés sur cette Déclaration lorsqu'ils devaient donner un avis sur la politique d'un Etat ou lorsqu'ils estimaient nécessaire d'insister sur des recommandations et des exhortations adressées à certains pays.

En 1968, la Conférence internationale des droits de l'homme, convoquée par l'ONU à Téhéran, affirmait dans son Acte final²⁾ que «la Déclaration universelle des droits de l'homme exprime la conception commune qu'ont les peuples du monde entier des droits inaliénables et inviolables inhérents à tous les membres de la famille humaine et constitue une obligation pour les membres de la communauté internationale».

Les droits de l'homme énoncés dans la Déclaration universelle ont fait l'objet d'une réglementation conventionnelle dans les deux Pactes internationaux du 16 décembre 1966 relatifs l'un aux droits civils et politiques, en vigueur depuis le 23 mars 1976, l'autre aux droits économiques, sociaux et culturels, qui a pris effet le 3 janvier de la même année.

Le Pacte international relatif aux droits civils et politiques garantit les droits et libertés traditionnels énumérés notamment dans la Convention européenne des

¹⁾ Résolution 217 A (III); 48 des 58 Etats qui constituaient l'ONU à l'époque ont adopté la Déclaration, 8 se sont abstenus (les Etats socialistes, ainsi que l'Arabie saoudite et l'Afrique du Sud); 2 étaient absents. Depuis lors, la Journée des droits de l'homme est célébrée le 10 décembre.

²⁾ Doc. A/Conf. 32/41, confirmé par la résolution 2442 (XIII) de l'Assemblée générale, du 14 décembre 1968.

droits de l'homme. Il proclame en outre le droit des peuples à l'autodétermination, interdit toute propagande en faveur de la guerre et reconnaît les droits des minorités. Afin de garantir le respect effectif de ces dispositions par les Etats signataires, le pacte prévoit l'instauration d'un système comprenant trois éléments. Il oblige chaque Etat signataire à faire rapport sur les mesures qu'il a prises pour assurer la protection des droits de l'homme garantis par le Pacte; ces rapports sont examinés par le Comité des droits de l'homme, constitué de 18 experts originaires des Etats parties. En outre, un Etat peut alléguer qu'un autre Etat partie ne remplit pas les obligations que lui impose le Pacte; cette procédure facultative n'est applicable qu'aux Etats ayant reconnu, par une déclaration, la compétence du Comité de recevoir et d'examiner de telles plaintes concernant des violations des droits de l'homme. Enfin, un Protocole facultatif qui complète le Pacte est entré en vigueur simultanément. 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 des droits énoncés dans le Pacte.

Le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels 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 dans ce domaine; leurs rapports sont examinés par le Conseil économique et social (ECOSOC).

L'ONU a également élaboré des conventions sur des aspects particuliers des droits de l'homme. Ainsi, elle a adopté le 9 décembre 1948 la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide. Cette Convention est une réaction directe au massacre des Juifs sous le régime hitlérien. Le génocide consiste, selon cette Convention, à porter atteinte à la vie ou à l'intégrité corporelle de personnes appartenant à un groupe national, ethnique, racial ou religieux donné, lorsque ces actes sont commis dans l'intention de détruire ce groupe comme tel.

La Convention internationale du 21 décembre 1965 sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale fournit une garantie générale contre ces pratiques et institue les mécanismes devant assurer l'exécution de ses dispositions; le système ainsi créé est plus élaboré que celui que prévoient les Pactes relatifs aux droits de l'homme adoptés l'année suivante. Un Comité pour l'élimination de la discrimination raciale, composé de 18 membres, a pour tâche d'examiner les rapports présentés par les Etats signataires sur les mesures qu'ils ont prises pour s'acquitter de leurs obligations contractuelles; il fait ensuite des recommandations à l'intention des Etats concernés et de l'Assemblée générale. La Convention prévoit en outre la possibilité de porter plainte contre un Etat; la plainte doit d'abord être examinée par le Comité. Dans la dernière phase de la procédure, les controverses sur la manière d'appliquer la Convention sont soumises à une commission de conciliation ad hoc. Enfin, la Convention prévoit la possibilité pour les particuliers de porter plainte contre les Etats qui ont signé la clause facultative correspondante. Lorsque les parties ne parviennent à un accord ni dans le cadre de cette procédure ni par la voie de

négociations, la Cour internationale de Justice statue en dernière instance sur l'interprétation et l'application de la Convention¹⁾.

Dans le cadre de la Décennie de la femme, l'Assemblée générale a adopté, le 18 décembre 1979, une Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes²⁾; cette Convention proclame pour la première fois au niveau mondial l'égalité de l'homme et de la femme sur les plans juridique, économique et social en tant que principe général. Elle prévoit un système de contrôle analogue à celui des conventions susmentionnées. Un Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes, qui sera formé de 18 experts à l'entrée en vigueur de la Convention, et de 23 membres lorsque le nombre de 35 ratifications aura été atteint, devra examiner les rapports des Etats signataires sur les mesures qu'ils auront prises pour appliquer les dispositions de la Convention et sur les progrès accomplis. La Commission fera rapport à l'Assemblée générale par l'entremise du Conseil économique et social et pourra adresser des recommandations aux Etats signataires.

Les organes compétents des Nations Unies ont entrepris d'élaborer, à l'initiative de la Suède, une convention internationale contre la torture qui devrait régler un autre aspect important de la protection des droits de l'homme. Un projet de convention sur le respect des droits des travailleurs migrants est en voie d'élaboration. Par ailleurs, on prévoit une convention sur les mercenaires et l'on discute de la possibilité d'une convention contre la peine de mort.

L'ONU a ainsi fait progresser considérablement la codification des droits de l'homme sur le plan international. Elle n'est cependant pas encore parvenue à obtenir que ces conventions soient appliquées comme il serait souhaitable afin d'assurer une protection effective de ces droits.

Les débats sur les droits de l'homme revêtent souvent une coloration politique marquée. En dépit de toutes les professions de foi sur le caractère universel et indivisible des droits de l'homme, on ne peut ignorer que le concept même de ces droits et l'importance qu'on leur accorde dans la société varient considérablement dans le monde. Les oppositions idéologiques entre les Etats occidentaux et socialistes, ainsi que les tensions économiques entre les pays industrialisés et les pays en développement se répercutent sur les discussions concernant les droits de l'homme. Alors que les Etats occidentaux donnent la priorité aux droits de l'homme et aux libertés fondamentales dits classiques, les Etats socialistes considèrent que les droits économiques, sociaux et culturels sont les plus importants. Ces pays tendent au surplus à obtenir la reconnaissance de nouveaux droits qui ne sont pas des libertés individuelles à proprement parler, mais qui correspondent à des exigences collectives. En outre, de nombreux pays du tiers monde considèrent souvent que le respect des droits de l'homme tel que le conçoit le monde occidental ne saurait constituer pour eux l'objectif primordial tant qu'ils n'ont pu assurer leur développement économique et politique et atteindre un certain degré de stabilité. On constate

¹⁾ Plusieurs Etats, dont les pays socialistes, l'Inde et l'Espagne, ont émis des réserves quant à la compétence de la Cour.

²⁾ Résolution 34/180.

cependant une certaine évolution. Ainsi, les Etats occidentaux accordent de plus en plus aux droits économiques, sociaux et culturels, une valeur égale aux droits classiques; ils sont, en partie du moins, également disposés à reconnaître en principe un «droit au développement». On remarque de même du côté des pays du tiers monde une ouverture croissante aux droits civils et politiques.

A la fin de la dernière décennie, ces divergences ont provoqué une discussion sur les conceptions nouvelles des droits de l'homme, qui porte sur les rapports entre les droits civils et politiques d'une part et les droits économiques, sociaux et culturels d'autre part ainsi que sur la reconnaissance de droits collectifs.

Le premier résultat de cette discussion a été l'adoption par la 32^e Assemblée générale, en 1977, d'une résolution intitulée «Autres méthodes et moyens qui s'offrent dans le cadre des organismes des Nations Unies pour mieux assurer la jouissance effective des droits de l'homme et des libertés fondamentales»¹⁾. La résolution proclame que ces droits et libertés sont indivisibles et interdépendants et exige qu'une attention égale soit accordée à la réalisation, la promotion et la protection tant des droits civils et politiques que des droits économiques, sociaux et culturels²⁾. On tend néanmoins depuis lors à donner aux droits sociaux la priorité sur les libertés traditionnelles; en effet, les résolutions ultérieures – notamment celles de la Commission des droits de l'homme – affirment que les Etats doivent créer les conditions permettant de réaliser pleinement les droits économiques, sociaux et culturels, afin de garantir ainsi la jouissance des droits civils et politiques.

La résolution de la 32^e Assemblée générale confirme en outre les droits collectifs qui avaient déjà été reconnus dans les deux Pactes des droits de l'homme, à savoir le droit des peuples à l'autodétermination et celui de chaque nation à l'exercice de sa pleine souveraineté sur ses richesses et ressources naturelles³⁾. Cette liste des droits de l'homme a été complétée au cours de la 34^e Assemblée générale en 1979, par la reconnaissance du droit au développement⁴⁾. Un autre droit de l'homme collectif, dont les Etats socialistes surtout désirent obtenir la reconnaissance, est le droit de vivre dans la paix⁵⁾. Ce droit devrait avoir la priorité, selon ces Etats, sur les libertés individuelles, ce qui pourrait signifier qu'elles n'auraient de validité qu'en temps de paix. Les textes adoptés jusqu'à présent ne prévoient cependant pas une telle subordination.

Les discussions sur les violations des droits de l'homme ont souvent un caractère politique. La résolution de la 32^e Assemblée générale⁶⁾, déjà mentionnée, souligne la relation des «violations massives et flagrantes des droits de l'homme, des peuples et des personnes» avec les situations telles que celles qui

1) Résolution 32/130 du 16 décembre 1977.

2) L'idée que ces deux groupes de droits sont équivalents s'est également imposée dans les délibérations qui ont eu lieu récemment sur les mêmes questions au Conseil de l'Europe.

3) Il s'agit de l'article 1^{er}, (par. 1 et 2), des deux Pactes.

4) Résolution 34/46 du 23 novembre 1979.

5) Résolution 33/73 du 15 décembre 1978.

6) Résolution 32/130 du 16 décembre 1977.

résultent de l'apartheid, de la discrimination raciale, du colonialisme, de la domination et de l'occupation étrangères. Cependant, on risque ainsi de priver le respect des droits de l'homme de son caractère absolu, puisque l'accent est alors mis sur certains critères de caractère politique, qui peuvent conduire à des violations des droits de l'homme. Les Nations Unies ont généralement pratiqué cette politique dans la mesure où la Commission des droits de l'homme a examiné à maintes reprises les violations survenues dans certains pays bien précis, notamment en Afrique du Sud, dans les territoires arabes occupés par Israël et au Chili. On assiste à une évolution sensible de cette attitude. De plus en plus souvent, les violations des droits de l'homme qui se produisent dans d'autres pays font l'objet d'un examen; l'idée selon laquelle toute atteinte à la dignité de la personne doit être condamnée, où qu'elle se produise et quel qu'en soit l'auteur, parvient ainsi à s'imposer¹⁾. Cette conception est conforme à la Déclaration universelle des droits de l'homme et aux deux Pactes, qui érigent en principe que toute violation de ces droits doit être interdite en toutes circonstances et non à certaines conditions seulement.

Une procédure instituée par le Conseil économique et social en 1970 pour examiner les violations graves des droits de l'homme favorise cette évolution²⁾. La Commission peut, grâce à cette procédure, étudier les problèmes que pose le respect des droits de l'homme dans un pays donné si elle reçoit des communications sur de prétendues violations graves de ces droits. Ces questions sont traitées à huis clos et les informations reçues, comme les décisions prises, restent confidentielles³⁾. La Commission peut charger des groupes de travail ad hoc, des chargés d'affaires ou même le Secrétaire général de l'ONU de procéder à un supplément d'enquête.

Il a également été proposé, afin de soustraire les droits de l'homme à une appréciation purement politique, de nommer un Haut Commissaire aux droits de l'homme. Cette idée a été présentée pour la première fois en 1947 par le Français René Cassin, lauréat du Prix Nobel de la paix en 1968; tombée quelque peu dans l'oubli, elle a été reprise à la fin de la précédente décennie lorsque la discussion sur les droits de l'homme a pris de l'ampleur. Elle constitue actuellement l'un des éléments du débat qui s'est engagé en vue de renforcer et de coordonner plus efficacement les activités des institutions des Nations Unies chargées d'assurer la protection des droits de l'homme.

¹⁾ L'un des points qui figurent régulièrement à l'ordre du jour de la Commission des droits de l'homme concerne la violation de ces droits où qu'elle se produise dans le monde. Ainsi en 1980, lors de sa session de printemps, la Commission a examiné, outre les problèmes de l'Afrique du Sud (et notamment l'apartheid), du Moyen-Orient et du Chili, les violations des droits de l'homme en Afghanistan, au Kampuchéa, au Guatemala, et en Guinée Equatoriale par exemple. Elle a aussi traité les questions que posent le flot de réfugiés qui fuient certains pays et les personnes portées manquantes ou disparues, qui sont d'une grande actualité dans quelques régions du monde, ainsi que le bannissement du savant soviétique Sakharov.

²⁾ Résolution 1503 (XLVIII) du 27 mai 1970.

³⁾ En 1980, la Commission a examiné la situation en Ethiopie, en Argentine, en Bolivie, en Birmanie, en Indonésie, en République de Corée, au Malawi, au Paraguay, en Uruguay et en République Centrafricaine.

5 Codification du droit international public

Codifier le droit international public consiste d'abord à systématiser et à préciser les règles non écrites de ce droit. Mais la codification vise aussi souvent à le développer et à le compléter. Les premiers travaux en ce domaine remontent au début du XIX^e siècle. En 1814 et 1815 déjà, le Congrès de Vienne avait réglementé la navigation sur les cours d'eau internationaux, décidé l'abolition de l'esclavage et fixé le rang des représentants diplomatiques.

Par la suite, une attention particulière a été accordée à la codification du droit international des conflits armés. Une Déclaration sur le droit maritime a été adoptée à Paris en 1856. Les premières Conventions de Genève datent de 1864 et 1906, celles de La Haye, de 1899 et 1907. Le droit humanitaire applicable dans les conflits armés a été complété après la première guerre mondiale par les deux Conventions de Genève du 27 juillet 1929 concernant d'une part l'amélioration du sort des blessés et des malades dans les armées en campagne et d'autre part le traitement des prisonniers de guerre. Après la seconde guerre mondiale, elles ont été remplacées par les quatre Conventions de Genève du 12 août 1949 qui ont été complétées par deux Protocoles additionnels élaborés par la Conférence diplomatique sur la réaffirmation et le développement du droit international humanitaire applicable dans les conflits armés (CDDH), qui s'est tenue à Genève à l'invitation du Conseil fédéral, de 1974 à 1977¹⁾.

La codification d'autres domaines du droit international public avait été envisagée du temps de la Société des Nations. La conférence réunie à La Haye en 1930, notamment, s'occupa de la nationalité, du régime des eaux territoriales et de la responsabilité découlant de la violation des dispositions du droit des gens relatives aux étrangers. L'idée de codifier le droit des traités date aussi de cette époque.

Mais c'est aux Nations Unies qu'il devait appartenir d'entreprendre un travail de codification systématique. Il est à présent indispensable de légiférer davantage qu'auparavant au niveau international. En effet, l'élargissement de la communauté internationale entrave la formation d'un droit coutumier universel. Les systèmes juridiques qui sont à considérer se sont multipliés. L'unité que conféraient au droit des gens classique les valeurs communes sur lesquelles il était fondé en est affectée. L'ordre établi est remis en question dans certains domaines du droit international public; le progrès technique et d'autres transformations obligent souvent à réviser les normes en vigueur. Cela est d'autant plus nécessaire que l'intensification des relations internationales et l'interdépendance des sujets du droit des gens exigent plus que jamais l'établissement de règles universellement reconnues dans l'intérêt de la sécurité juridique.

Le meilleur moyen d'assurer la reconnaissance d'une disposition dans le monde entier consiste actuellement à l'insérer dans un accord multilatéral. Il en est ainsi non seulement parce qu'il s'agit d'un droit écrit, mais aussi parce

¹⁾ Cf. Message du 18 février 1981 concernant les Protocoles additionnels aux Conventions de Genève (FF 1981 I 973).

que de telles normes sont négociées et formulées conjointement par tous les Etats, quel que soit le groupe auquel ils appartiennent.

Les travaux préliminaires effectifs de codification du droit international public entrepris dans le cadre de l'ONU sont principalement confiés à la Commission du droit international, créée en 1947 et constituée de 34 experts indépendants élus par l'Assemblée générale. Elle est chargée d'assister l'Assemblée générale dans ses efforts pour «encourager le développement progressif du droit international et sa codification»¹⁾. La Commission – agissant parfois sur mandat de l'Assemblée générale – détermine les domaines sur lesquels portera la codification et élabore les projets de convention. Ces projets sont examinés par la Sixième Commission de l'Assemblée générale, qui traite les questions juridiques; ensuite, ils sont soit adoptés par l'Assemblée elle-même, soit transmis à une conférence diplomatique qui conduit les travaux à leur terme.

Les conventions de l'ONU ne sont pas toutes élaborées par la Commission du droit international. Des commissions ad hoc sont mises sur pied pour de nombreuses questions. C'est notamment le cas pour les traités concernant le désarmement et l'espace extra-atmosphérique, les Pactes des droits de l'homme, la codification du droit commercial et du droit maritime ou les conventions sur les stupéfiants.

L'importance des accords élaborés par les Nations Unies est très inégale. Nous ne mentionnerons ici que les plus importants qui présentent actuellement un intérêt particulier²⁾. Il s'agit notamment des traités suivants: l'Acte général pour le règlement pacifique des différends internationaux, la Convention pour la reconnaissance et l'exécution des sentences arbitrales étrangères (arbitrage commercial), les Conventions sur les privilèges et immunités de l'ONU et des institutions spécialisées, les deux Conventions de Vienne sur les relations diplomatiques et consulaires et la Convention de Vienne sur le droit des traités. Il faut y ajouter les traités relatifs au désarmement et à la protection des droits de l'homme, aux réfugiés, aux apatrides, à la traite des êtres humains et à l'esclavage, ainsi que les conventions sur le droit de la mer et le droit de l'espace. Ces dernières années ont été notamment adoptées des conventions sur les missions spéciales, sur la prévention et la répression des infractions contre les personnes jouissant d'une protection internationale, y compris les agents diplomatiques, sur les relations entre les Etats et les organisations internationales, sur la succession d'Etats en matière de traités, ainsi qu'une convention contre la prise d'otages.

Actuellement, la Commission du droit international traite les questions que pose la succession d'Etats dans les matières autres que les traités, à savoir les biens, archives et dettes d'Etat. La codification des règles relatives à la responsabilité des Etats en droit international et la clause de la nation la plus favorisée sont également l'objet de délibérations depuis quelques années. La Commission examine en outre les problèmes que posent les traités conclus entre les Etats et les organisations internationales ou entre deux ou plusieurs organisa-

¹⁾ Article 13, 1^{er} paragraphe, lettre a, de la Charte.

²⁾ On trouvera une liste des principales conventions des Nations Unies à l'annexe 7 du présent message.

tions internationales. Elle étudie également le droit réglementant l'utilisation des voies d'eau internationales à des fins autres que la navigation, le processus d'établissement des traités multilatéraux, le statut du courrier diplomatique et de la valise diplomatique non accompagnée par un courrier diplomatique, ainsi que l'immunité juridictionnelle des Etats et de leurs biens.

L'Assemblée générale a adopté en 1974 une définition de l'agression¹⁾, qui avait été préparée par un comité spécial. Après son approbation, la Sixième Commission a repris les travaux visant à élaborer un code des crimes contre la paix et la sécurité de l'humanité²⁾. Les divergences portent notamment sur les faits punissables dont la liste devrait être considérablement élargie selon certains Etats.

A l'initiative de la République fédérale d'Allemagne, l'Assemblée générale a chargé un comité spécial, en 1976, d'élaborer un projet de convention sur le droit pénal international concernant la prévention et la répression de la prise d'otages; les Conventions de La Haye de 1970 et de Montréal de 1971 sur la répression de la piraterie aérienne ont servi de modèle. Le projet a été examiné en 1979 par la Sixième Commission et approuvé par consensus par l'Assemblée générale. La Convention est basée sur le principe *aut dedere aut judicare* et oblige tous les Etats à coopérer pour prévenir, réprimer et punir les actes de prise d'otages.

La Commission des Nations Unies pour le droit commercial international (CNUDCI), instituée en 1966 par l'Assemblée générale, est chargée de la codification de ce droit. Elle traite notamment les règles contractuelles concernant la vente de marchandises dans le commerce international, de l'arbitrage international dans ce domaine, du droit de fret naval et de l'élaboration d'une convention internationale sur le droit de change.

Quatre conventions sur le droit de la mer ont été conclues le 29 avril 1958 à Genève; elles concernent la mer territoriale et la zone contiguë, la haute mer, la pêche et la conservation des ressources biologiques de la haute mer ainsi que le plateau continental. Une nouvelle Conférence du droit de la mer siège depuis 1973; ses travaux ne sont pas encore terminés. Sa tâche consiste surtout à réviser les conventions de 1958. En outre, elle doit établir une réglementation pour le fond des mers situé au-delà des limites de la juridiction nationale côtière³⁾. Il était admis jusqu'à présent que ces zones faisaient partie de la haute mer. Une réglementation spécifique devient cependant nécessaire en raison des progrès de la technologie applicable à l'exploitation des fonds marins.

¹⁾ Résolution 3314 (XXIX) du 14 décembre 1974. Cf. rapport du Conseil fédéral de 1977 (FF 1977 II 838).

²⁾ A la suite du procès des criminels de guerre de Nuremberg, l'Assemblée générale avait chargé la Commission du droit international, en 1947, d'élaborer un tel code. Après avoir rédigé deux projets, la Commission avait suspendu ses travaux en 1954, car il fallait d'abord que le droit international public formulât une définition de l'agression. En 1978, l'Assemblée générale a confié l'élaboration de ce code à la sixième Commission.

³⁾ Cf. «Déclaration des principes régissant le fond des mers et des océans, ainsi que leur sous-sol, au-delà des limites de la juridiction nationale».

L'idée directrice est que le fond des mers constitue le patrimoine commun de l'humanité et que l'exploration et l'exploitation des richesses de la mer devraient profiter à la communauté des Etats tout entière. L'ordre international à créer dans ce domaine prévoit l'institution d'une Autorité internationale des fonds marins, qui aura pour tâche de gérer les richesses de ces zones et de contrôler leur exploitation. Le projet de convention contient également des dispositions sur la protection et la préservation du milieu marin ainsi que sur la recherche scientifique marine.

Les Nations Unies s'intéressent aussi à l'exploration de l'espace et à son utilisation. En 1959, l'Assemblée générale a créé le Comité des Nations Unies des utilisations pacifiques de l'espace extra-atmosphérique, composé de 47 membres, qui est chargé en particulier d'élaborer des conventions en la matière. Le statut juridique de l'espace a été réglé pour l'essentiel par le 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, dit Traité de l'espace. Il a été complété par l'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, la Convention du 29 mars 1972 sur la responsabilité internationale pour les dommages causés par des objets spatiaux et la Convention du 12 novembre 1974 sur l'immatriculation des objets lancés dans l'espace extra-atmosphérique. Enfin, en 1979, la 34^e Assemblée générale a adopté par consensus l'Accord régissant les activités des Etats sur la Lune et les autres corps célestes¹⁾, après dix ans de négociations. L'exploitation des richesses minières de la Lune notamment est restée controversée jusqu'à la fin de ces négociations.

Depuis plusieurs années, le Comité des utilisations pacifiques de l'espace extra-atmosphérique travaille à l'élaboration d'une convention sur la diffusion directe de programmes radio-télévisés par satellites. D'autres projets concernent la prospection des richesses minières à partir de satellites et l'utilisation des informations livrées à cet effet par les puissances maîtrisant les techniques d'exploration spatiale, ainsi que la réglementation internationale de l'utilisation de sources d'énergie nucléaire dans l'espace extra-atmosphérique. Les risques d'une extension à l'espace de la course aux armements sont l'objet d'études entreprises avec la collaboration du Comité du désarmement, à Genève²⁾. Il est prévu d'organiser en 1982 une conférence des Nations Unies sur les utilisations pacifiques de l'espace extra-atmosphérique.

L'Assemblée générale de l'ONU a toujours montré de l'intérêt pour la Conférence diplomatique sur la réaffirmation et le développement du droit international humanitaire applicable dans les conflits armés (CDDH), bien qu'elle n'ait pas été organisée par les Nations Unies. Le Secrétaire général de l'ONU a soumis chaque année à la Sixième Commission de l'Assemblée générale un rapport détaillé sur les travaux de la Conférence, qui ont fait ensuite l'objet de résolutions. L'Assemblée générale s'informe régulièrement du nombre d'Etats

¹⁾ Résolution 34/68 du 5 décembre 1979.

²⁾ La proposition vise à joindre au Traité de l'espace de 1967 un Protocole additionnel qui compléterait les articles I et IV du Traité; en effet, ces dispositions ne tiennent pas compte des progrès réalisés en astronautique ces dernières années.

qui deviennent parties aux Protocoles additionnels aux Conventions de Genève, adoptés par cette conférence. L'interdiction ou la limitation de l'emploi de certaines armes classiques produisant des effets traumatiques excessifs ou frappant sans discrimination, qui avaient été examinées durant cette conférence, a fait l'objet d'une conférence organisée par les Nations Unies, qui s'est terminée en 1980 par la conclusion d'une convention.

6 Information

Dès sa première session, en 1946, l'Assemblée générale avait déclaré que la liberté de l'information est l'un des droits essentiels de l'homme et que toutes les autres libertés que les Nations Unies se proposaient de défendre en dépendaient¹⁾. Elle convoqua une conférence consacrée à la liberté de l'information, qui s'est tenue à Genève en 1948 et qui a élaboré un projet de convention²⁾. Ce projet fut abandonné après plusieurs années de discussions. Le Conseil économique et social (ECOSOC) relança la question en 1959 et soumit un projet de déclaration sur la liberté de l'information³⁾. Cette initiative échoua également.

Ce n'est qu'en 1978 que l'Assemblée générale, manifestement encouragée par le succès de la Déclaration sur les principes fondamentaux concernant les organes d'information, adoptée par la Conférence générale de l'UNESCO la même année, reprit l'étude des questions relatives à l'information. Cette fois cependant, ses efforts ne se limitèrent pas à la liberté de l'information. L'Assemblée se proposait de traiter ces questions d'une façon beaucoup plus générale, en tenant compte de leur véritable portée politique. Aussi a-t-elle chargé la Commission politique spéciale de traiter ce point de l'ordre du jour. Le projet d'une déclaration et celui d'une convention sur la liberté de l'information, qui avaient figuré jusqu'ici à l'ordre du jour de la Troisième Commission, en tant que questions relatives aux droits de l'homme, furent de même transmis à la Commission politique spéciale.

L'objectif des pays en développement est avant tout d'instaurer un nouvel ordre mondial de l'information⁴⁾ qui serait le corollaire du nouvel ordre économique international. En 1978, l'Assemblée générale nomma à cet effet un comité chargé d'examiner la politique des Nations Unies en matière d'information et leurs activités correspondantes⁵⁾ dans la perspective de l'instauration d'un nouvel ordre de l'information.

Les premières négociations engagées sur la question eurent lieu en 1979 durant la 34^e session de l'Assemblée générale. Il en est résulté une résolution qui, en dépit de certaines réserves importantes apportées par les Etats occidentaux, fut adoptée par consensus⁶⁾.

1) Résolution 59 (I) du 14 décembre 1946.

2) E/CONF. 6/79.

3) Résolution 732 (XVIII) du 30 juillet 1959.

4) Résolution 33/115 B du 18 décembre 1978.

5) Résolution 33/115 C du 18 décembre 1978.

6) Résolution 34/182 du 18 décembre 1979.

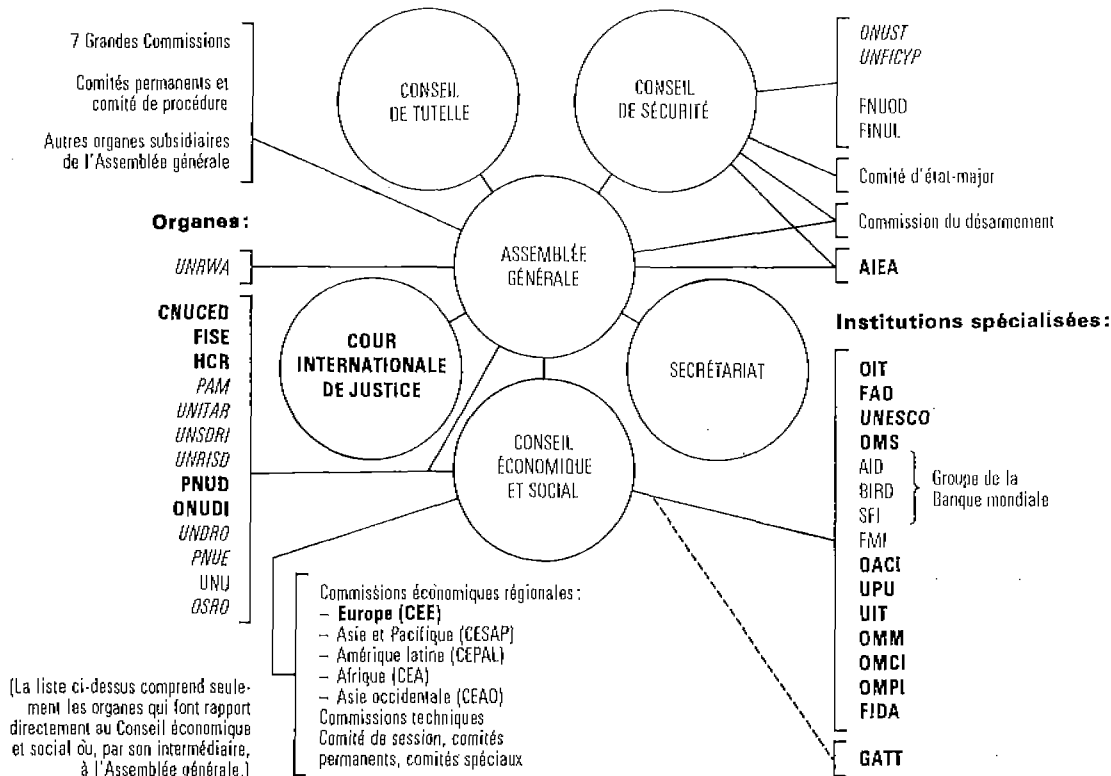
Comme pour le nouvel ordre économique, il s'agit en l'occurrence d'améliorer la situation des pays en développement. Il est indéniable que les moyens d'information doivent être développés dans ces pays et que les moyens nécessaires doivent être réunis. En revanche, le dirigisme sur lequel se fonde la conception de ce nouvel ordre, à l'instar du NOE, justifie sans doute de sérieuses réserves. Cette tendance est cependant atténuée par la teneur de certaines dispositions qui reflètent nos propres conceptions. Ainsi, la résolution contient des références aux dispositions sur l'information contenues dans l'Acte final de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe, adopté en 1975 à Helsinki, ou à la nécessité de garantir la diversité des sources d'information et le libre accès à ces sources.

Le fait que l'Assemblée générale cherche à traiter toutes les questions qui se posent en matière d'information confirme une fois de plus la tendance actuelle qui voit l'ONU se pencher de plus en plus sur des sujets qui relèvent de la compétence d'institutions spécialisées. Jusqu'en 1978, l'UNESCO a traité les aspects conceptuels de l'information. Depuis lors, elle se partage la tâche avec l'ONU. L'Assemblée générale se réserve la part de l'élaboration des politiques, laissant à l'UNESCO le soin de leur mise en œuvre.

27242

Système des Nations Unies

Opérations de maintien de la paix :



Caractère gras : La Suisse est membre

Caractère italique : La Suisse verse des contributions volontaires

Caractère normal : La Suisse ne verse aucune contribution

Liste des abréviations**Organes**

CIJ/ICJ	Cour internationale de justice
UNRWA	Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine
CNUCED/ UNCTAD	Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement
FISE/UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'enfance
HCR/UNHCR	Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés
PAM/WPF	Programme alimentaire mondial
UNITAR	Institut de formation et de recherche des Nations Unies
UNSDRI	Institut de recherche des Nations Unies pour la défense sociale
UNRISD	Institut de recherche des Nations Unies pour le développement social
PNUD/UNDP	Programme des Nations Unies pour le développement
ONUDI/ UNIDO	Organisation des Nations Unies pour le développement industriel
UNDRO	Bureau du coordinateur des Nations Unies pour les secours en cas de catastrophe
PNUE/UNEP	Programme des Nations Unies pour l'environnement
UNU	Université des Nations Unies
OSRO	Bureau de la FAO pour les opérations de secours spéciales

Opérations de maintien de la paix

ONUST/ UNTSO	Organisme des Nations Unies pour la surveillance de la trêve en Palestine
UNFICYP	Force des Nations Unies pour le maintien de la paix à Chypre

FNUOD/ UNDOF	Force des Nations Unies chargée d'observer le dégageant
FINUL/UNIFIL	Force intérimaire des Nations Unies au Liban

Institutions spécialisées

OIT/ILO	Organisation internationale du travail
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
UNESCO	Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture
OMS/WHO	Organisation mondiale de la santé
AID/IDA	Association internationale pour le développement
BIRD/IBRD	Banque internationale pour la reconstruction et le développement
SFI/IFC	Société financière internationale
FMI/IMF	Fonds monétaire international
OACI/ICAO	Organisation de l'aviation civile internationale
UPU	Union postale universelle
UIT/ITU	Union internationale des télécommunications
OMM/WMO	Organisation météorologique mondiale
OMCI/IMCO	Organisation intergouvernementale consultative de la navigation maritime
OMPI/WIPO	Organisation mondiale de la propriété intellectuelle
FIDA/IFAD	Fonds international de développement agricole
AIEA/IAEA	Agence internationale de l'énergie atomique
GATT	Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce

Etats Membres de l'Organisation des Nations Unies

(Etat au 21 décembre 1981)

Les 157 Etats membres de l'Organisation des Nations Unies et leur date d'admission à l'Organisation sont les suivants:

Membres	Date d'admission	Membres	Date d'admission
Afghanistan	19 novembre 1946	Egypte	24 octobre 1945
Afrique du Sud	7 novembre 1945	El Salvador	24 octobre 1945
Albanie	14 décembre 1955	Emirats arabes unis	9 décembre 1971
Algérie	8 octobre 1962	Equateur	21 décembre 1945
Allemagne, République féd. d'	18 septembre 1973	Espagne	24 décembre 1945
Angola	1 ^{er} décembre 1976	Etats-Unis d'Amérique	24 octobre 1945
Antigua-et-Barbuda	11 novembre 1981	Ethiopie	13 novembre 1945
Arabie Saoudite	24 octobre 1945	Fidji	13 octobre 1970
Argentine	24 octobre 1945	Finlande	14 décembre 1955
Australie	1 ^{er} novembre 1945	France	24 octobre 1945
Autriche	14 décembre 1955	Gabon	20 septembre 1960
Bahamas	18 septembre 1973	Gambie	21 septembre 1965
Bahrein	21 septembre 1971	Ghana	8 mars 1957
Bangladesh	17 septembre 1974	Grèce	25 octobre 1945
Barbade	9 décembre 1966	Grenade	17 septembre 1974
Belgique	27 décembre 1945	Guatemala	21 novembre 1945
Belize	21 septembre 1981	Guinée	12 décembre 1958
Bénin	20 septembre 1960	Guinée-Bissau	17 septembre 1974
Bhoutan	21 septembre 1971	Guinée équatoriale	12 novembre 1968
Birmanie	19 avril 1948	Guyane	20 septembre 1966
Bolivie	14 novembre 1945	Haïti	24 octobre 1945
Botswana	17 octobre 1966	Haute-Volta	20 septembre 1960
Brésil	24 octobre 1945	Honduras	17 décembre 1945
Bulgarie	14 décembre 1955	Hongrie	14 décembre 1955
Burundi	18 septembre 1962	Iles Salomon	19 septembre 1978
Canada	9 novembre 1945	Inde	30 octobre 1945
Cap-Vert	16 septembre 1975	Indonésie	28 septembre 1950
Chili	24 octobre 1945	Iraq	21 décembre 1945
Chine	24 octobre 1945	Iran	24 octobre 1945
Chypre	20 septembre 1960	Irlande	14 décembre 1955
Colombie	5 novembre 1945	Islande	19 décembre 1946
Comores	12 novembre 1975	Israël	11 mai 1949
Congo	20 septembre 1960	Italie	14 décembre 1955
Costa Rica	2 novembre 1945	Jamahiriya arabe libyenne	14 décembre 1955
Côte d'Ivoire	20 septembre 1960	Jamaïque	18 septembre 1962
Cuba	24 octobre 1945	Japon	18 décembre 1956
Danemark	24 octobre 1945	Jordanie	14 décembre 1955
Djibouti	20 septembre 1977		
Dominique	18 décembre 1978		

Membres	Date d'admission	Membres	Date d'admission
Kampuchea démocratique	14 décembre 1955	République démocratique populaire Lao	14 décembre 1955
Kenya	16 décembre 1963	République dominicaine	24 octobre 1945
Koweït	14 mai 1963	République socialiste soviétique de Biélorussie	24 octobre 1945
Lesotho	17 octobre 1966	République socialiste soviétique d'Ukraine	24 octobre 1945
Liban	24 octobre 1945	République-Unie de Tanzanie	14 décembre 1961
Libéria	2 novembre 1945	République-Unie du Cameroun	20 septembre 1960
Luxembourg	24 octobre 1945	Roumanie	14 décembre 1955
Madagascar	20 septembre 1960	Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord	24 octobre 1945
Malaisie	17 septembre 1957	Rwanda	18 septembre 1962
Malawi	1 ^{er} décembre 1964	Sainte-Lucie	19 septembre 1979
Maldives	21 septembre 1965	Saint-Vincent-et-Grenadines	16 septembre 1980
Mali	28 septembre 1960	Samoa	15 décembre 1976
Malte	1 ^{er} décembre 1964	Sao-Tomé-et-Principe	16 septembre 1975
Maroc	12 novembre 1956	Sénégal	28 septembre 1960
Maurice	24 avril 1968	Seychelles	21 septembre 1976
Mauritanie	27 octobre 1961	Sierra Leone	27 septembre 1961
Mexique	7 novembre 1945	Singapour	21 septembre 1965
Mongolie	27 octobre 1961	Somalie	20 septembre 1960
Mozambique	16 septembre 1975	Swaziland	24 septembre 1968
Népal	14 décembre 1955	Soudan	12 novembre 1956
Nicaragua	24 octobre 1945	Sri Lanka	14 décembre 1955
Niger	20 septembre 1960	Suède	19 novembre 1946
Nigeria	7 octobre 1960	Suriname	4 décembre 1975
Norvège	27 novembre 1945	Tchad	20 septembre 1960
Nouvelle-Zélande	24 octobre 1945	Tchécoslovaquie	24 octobre 1945
Oman	7 octobre 1971	Thaïlande	16 décembre 1946
Ouganda	25 octobre 1962	Togo	20 septembre 1960
Pakistan	30 septembre 1947	Trinité-et-Tobago	18 septembre 1962
Panama	13 novembre 1945	Tunisie	12 novembre 1956
Papouasie-Nouvelle-Guinée	10 octobre 1975	Turquie	24 octobre 1945
Paraguay	24 octobre 1945	Union des Républiques socialistes soviétiques	24 octobre 1945
Pays-Bas	10 décembre 1945	Uruguay	18 décembre 1945
Pérou	31 octobre 1945		
Philippines	24 octobre 1945		
Pologne	24 octobre 1945		
Portugal	14 décembre 1955		
Qatar	21 septembre 1971		
République arabe syrienne	24 octobre 1945		
République centrafricaine	20 septembre 1960		
République démocratique allemande	18 septembre 1973		

Membres	Date d'admission	Membres	Date d'admission
Vanuatu	15 septembre 1981	Yougoslavie ...	24 octobre 1945
Venezuela	15 novembre 1945	Zaire	20 septembre 1960
Vietnam	20 septembre 1977	Zambie	1 ^{er} décembre 1964
Yémen	30 septembre 1947	Zimbabwe	25 août 1980
Yémen démocratique	14 décembre 1967		

27242

Signatures, ratifications et adhésions relatives aux principaux traités des Nations Unies

(Etat au 31 décembre 1980)

Titre du traité	Nombre de ratifications, acceptations ou adhésions	Date de la	
		Signature par la Suisse	Ratification, acceptation par la Suisse ou adhésion
a. Traités élaborés par l'ONU, mais conclus en dehors de l'Organisation			
Traité du 5 août 1963 interdisant les essais d'armes nucléaires dans l'atmosphère, l'espace extra-atmosphérique et sous l'eau (RO 1964 190)	111	26. 8. 63	16. 1. 64
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) ...	81	27/30. 1. 67	18. 12. 69
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) ..	76	22. 4. 68	18. 12. 69
Traité du 1 ^{er} juillet 1968 sur la non-prolifération des armes nucléaires (RO 1977 472)	115	27. 11. 69	9. 3. 77
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)	70	11. 2. 71	4. 5. 76
Convention du 29 mars 1972 sur la responsabilité internationale pour les dommages causés par des objets spatiaux (RO 1974 784)	66	29. 3. 72	22. 1. 74
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)	91	10. 4. 72	4. 5. 76
Convention du 12 novembre 1974 sur l'immatriculation des objets lancés dans l'espace extra-atmosphérique (RO 1978 240)	29	14. 4. 75	15. 2. 78
b. Textes de base des Nations Unies			
Statut de la Cour internationale de Justice (RO 1948 1037, 1970 1332)	153	—	28. 7. 48

Titre du traité	Nombre de ratifications, acceptations ou adhésions	Date de la	
		Signature par la Suisse	Ratification, acceptation par la Suisse ou adhésion
Clause facultative du Statut de la Cour internationale de Justice concernant la juridiction obligatoire de la Cour (RO 1948 1033)	49	—	28. 7. 48
c. Règlement pacifique des différends internationaux			
Acte général révisé du 28 avril 1949 pour le règlement pacifique des différends internationaux	7	—	—
d. Privilèges et immunités des organisations internationales, relations diplomatiques et consulaires			
Convention du 13 février 1946 sur les privilèges et immunités des Nations Unies...	117	—	—
Convention du 21 novembre 1947 sur les privilèges et immunités des institutions spécialisées	87	—	—
Convention de Vienne du 18 avril 1961 sur les relations diplomatiques (RO 1964 431)	135	18. 4. 61	30. 10. 63
Protocole de signature facultative concernant l'acquisition de la nationalité, du 18 avril 1961	39	—	—
Protocole de signature facultative concernant le règlement obligatoire des différends, du 18 avril 1961 (RO 1964 447) ...	51	18. 4. 61	22. 11. 63
Convention de Vienne du 24 avril 1963 sur les relations consulaires (RO 1968 927) ..	98	23. 10. 63	3. 5. 65
Protocole de signature facultative concernant l'acquisition de la nationalité, du 24 avril 1963	30	—	—
Protocole de signature facultative concernant le règlement obligatoire des différends, du 24 avril 1963 (RO 1968 960) ...	36	23. 10. 63	3. 5. 65
Convention du 16 décembre 1969 sur les missions spéciales	20	31. 7. 70	3. 11. 77
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	52	—	—
e. Droits de l'homme			
Convention du 11 décembre 1948 pour la prévention et la répression du crime de génocide	86	—	—

Titre du traité	Nombre de ratifications, acceptations ou adhésions	Date de la	
		Signature par la Suisse	Ratification, acceptation par la Suisse ou adhésion
Convention internationale du 7 mars 1966 sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale	109	—	—
Pacte international du 19 décembre 1966 relatif aux droits économiques, sociaux et culturels	66	—	—
Pacte international du 19 décembre 1966 relatif aux droits civils et politiques	66	—	—
Convention internationale du 30 novembre 1973 sur l'élimination et la répression du crime d'apartheid	58	—	—
Convention du 18 décembre 1979 sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes	11	—	—
f. Réfugiés et apatrides			
Convention du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés (RO 1955 461)	91	28. 7. 51	21. 1. 55
Protocole du 31 janvier 1967 relatif au statut des réfugiés (RO 1968 1233)	79	—	20. 5. 68
Convention du 28 septembre 1954 relative au statut des apatrides (RO 1972 2374) ..	32	28. 9. 54	3. 7. 72
g. Stupéfiants			
Convention unique du 30 mars 1961 sur les stupéfiants (RO 1970 803)	124	20. 4. 61	23. 1. 70
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	36	26. 6. 36	31. 12. 52
Convention du 21 février 1971 sur les substances psychotropes	68	—	—
Protocole du 25 mars 1972 portant amendement de la Convention unique sur les stupéfiants de 1961	71	—	—
h. Traité des êtres humains			
Convention du 30 septembre 1921 pour la suppression de la traite des femmes et des enfants (RS 12 36)	75	30. 9. 21	20. 1. 26
Convention du 11 octobre 1933 relative à la répression de la traite des femmes majeures (RS 12 45)	44	11. 10. 33	17. 7. 34

Titre du traité	Nombre de ratifications, acceptations ou adhésions	Date de la	
		Signature par la Suisse	Ratification, acceptation par la Suisse ou adhésion
Protocole du 12 novembre 1947 amendant la Convention du 30 septembre 1921 pour la suppression de la traite des femmes et des enfants, et la Convention du 11 octobre 1933 relative à 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	86	18. 5. 04	18. 1. 05
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	80	—	30. 1. 26
Convention du 21 mars 1950 pour la répression de la traite des êtres humains et de l'exploitation de la prostitution d'autrui ..	49	—	—
Protocole final à la Convention du 21 mars 1950 pour la répression de la traite des êtres humains et de l'exploitation de la prostitution d'autrui	31	—	—
i. Publications obscènes			
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 254)	74	28. 6. 10	15. 3. 11
Convention du 12 septembre 1923 pour la répression de la circulation et du trafic des publications obscènes (RS 12 9)	74	12. 9. 23	20. 1. 26
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	—	—
j. Commerce international et développement			
Convention du 8 juillet 1965 relative au commerce de transit des Etats sans littoral	30	10. 12. 65	—
Accord du 4 décembre 1965 portant création de la Banque asiatique de développement (RO 1971 861)	43	—	29. 12. 67
Accord du 13 juin 1976 portant création du Fonds international de développement agricole (RO 1978 840)	159	24. 1. 77	21. 10. 77

Titre du traité	Nombre de ratifications, acceptations ou adhésions	Date de la	
		Signature par la Suisse	Ratification, acceptation par la Suisse ou adhésion
Acte constitutif de l'Organisation des Nations Unies pour le développement industriel, du 8 avril 1979	28	19. 9. 79	—
k. Questions douanières			
Convention internationale du 7 novembre 1952 pour faciliter l'importation des échantillons commerciaux et du matériel publicitaire (RO 1955 1030)	65	—	4. 12. 54
Convention du 4 juin 1954 sur les facilités douanières en faveur du tourisme (RO 1958 732)	84	4. 6. 54	23. 5. 56
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)	78	4. 6. 54	23. 5. 56
Convention douanière du 4 juin 1954 relative à l'importation temporaire des véhicules routiers privés (RO 1958 749)	77	4. 6. 54	23. 5. 56
l. Circulation routière			
Convention du 19 septembre 1949 sur la circulation routière	86	19. 9. 49	—
Protocole du 19 septembre 1949 relatif à la signalisation routière	35	19. 9. 49	—
Convention du 8 novembre 1968 sur la circulation routière	27	8. 11. 68	—
Convention du 8 novembre 1968 sur la signalisation routière	24	8. 11. 68	—
Convention du 19 mai 1956 relative au contrat de transport international de marchandises par route (CMR) (RO 1970 851)	23	19. 5. 56	27. 2. 70
m. Statistiques économiques			
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. 29	10. 7. 30
n. Déclaration de décès de personnes disparues			
Convention du 6 avril 1950 concernant la déclaration de décès de personnes disparues	7	—	—

Titre du traité	Nombre de ratifications, acceptations ou adhésions	Date de la	
		Signature par la Suisse	Ratification, acceptation par la Suisse ou adhésion
o. Condition de la femme			
Convention du 31 mars 1953 sur les droits politiques de la femme	86	—	—
Convention du 20 février 1957 sur la nationalité de la femme mariée	54	—	—
Convention du 10 décembre 1962 sur le consentement au mariage, l'âge minimum du mariage et l'enregistrement des mariages	31	—	—
p. Esclavage			
Convention du 25 septembre 1926 relative à l'esclavage, amendée par le Protocole du 7 décembre 1953 (RS 12 50; RO 1954 323)	93	—	1. 11. 30
Convention complémentaire 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)	101	—	28. 7. 64
q. Produits de base			
Accord international de 1968 sur le café (RO 1968 1570)	69	29. 3. 68	30. 9. 68
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)	64	24. 3. 75	—
Accord international de 1976 sur le café, du 3 décembre 1975 (RO 1976 2300)	66	5. 4. 76	27. 9. 76
Accord international de 1968 sur le sucre	50	—	—
Accord international de 1973 sur le sucre	54	—	—
Accord international de 1977 sur le sucre, du 7 octobre 1977	56	—	—
Accord du 27 juin 1980 portant création du Fonds commun pour les produits de base	8	—	—
Accord international de 1972 sur le cacao, du 21 octobre 1972 (RO 1973 1405)	49	9. 1. 73	26. 6. 73
Accord international de 1975 sur le cacao, du 20 octobre 1975 (RO 1976 2221)	50	5. 4. 76	27. 9. 76
Accord international de 1980 sur le cacao, du 19 novembre 1980	13	—	—

Titre du traité	Nombre de ratifications, acceptations ou adhésions	Date de la	
		Signature par la Suisse	Ratification, acceptation par la Suisse ou adhésion
r. Obligations alimentaires			
Convention du 20 juin 1956 sur le recouvrement des aliments à l'étranger (RO 1977 1910)	42	—	5. 10. 77
s. Droit de la mer			
Convention du 29 avril 1958 sur la mer territoriale et la zone contiguë (RO 1966 1003)	46	22. 10. 58	18. 5. 66
Convention du 29 avril 1958 sur la haute mer (RO 1966 1013)	56	24. 5. 58	18. 5. 66
Convention du 29 avril 1958 sur la pêche et la conservation des ressources biologiques de la haute mer (RO 1966 1023)	35	22. 10. 58	18. 5. 66
Convention du 29 avril 1958 sur le plateau continental (RO 1966 1031)	54	22. 10. 58	18. 5. 66
Protocole de signature facultative concernant le règlement obligatoire des différends, du 29 avril 1958 (RO 1966 1036)	35	24. 5. 58	18. 5. 66
t. Arbitrage commercial			
Convention du 10 juin 1958 pour la reconnaissance et l'exécution des sentences arbitrales étrangères (Convention de New York) (RO 1965 799)	62	29. 12. 58	1. 6. 65
u. Droit des traités			
Convention de Vienne du 23 mai 1969 sur le droit des traités	38	—	—
Convention de Vienne du 23 août 1978 sur la succession d'Etats en matière de traités	4	—	—
v. Désarmement			
Convention du 10 décembre 1976 sur l'interdiction d'utiliser des techniques de modification de l'environnement à des fins militaires ou toutes autres fins hostiles (ENMOD)	32	—	—
Convention du 10 octobre 1980 sur l'interdiction ou la limitation de l'emploi de certaines armes classiques qui peuvent être considérées comme produisant des effets traumatiques excessifs ou comme frappant sans discrimination, et Protocoles annexés	—	18. 6. 81	—

Titre du traité	Nombre de ratifications, acceptations ou adhésions	Date de la	
		Signature par la Suisse	Ratification, acceptation par la Suisse ou adhésion
w. Espace extra-atmosphérique			
Accord régissant les activités des Etats sur la Lune et les autres corps célestes, du 5 décembre 1979	1	—	—
x. Environnement			
Convention du 13 novembre 1979 sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance	5	13. 11. 79	—
y. Questions pénales diverses			
Convention internationale du 17 décembre 1979 contre la prise d'otages	4	—	—

27242

Contributions et prestations de la Suisse aux organes et aux institutions spécialisées des Nations Unies

Organisations	1977 Fr.	1978 Fr.	1979 Fr.	1980 Fr.
Organisation internationale du travail (OIT)	1 586 800	1 816 200	1 934 200	2 061 700
Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO)	1 889 400	2 478 200	1 963 700	2 832 600
Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO)	2 948 600	2 066 200	2 291 200	2 216 700
Organisation mondiale de la santé (OMS)	3 621 600	3 245 800	3 600 000	4 184 000
Organisation de l'aviation civile internationale (OACI)	471 000	394 400	389 700	435 300
Union postale universelle (UPU)	175 000	177 000	183 800	482 400
Union internationale des télécommunications (UIT)	1 318 000	1 264 000	1 264 000	1 357 000
Organisation météorologique mondiale (OMM)	1 765 600	1 204 500	1 172 600	615 100
Organisation intergouvernementale de la navigation maritime (OMI) ..	13 500	10 500	9 600	12 900
Organisation mondiale de la propriété intellectuelle (OMPI)	335 900	482 400	527 100	602 000
Fonds international de développement agricole (FIDA)	—	—	—	—
Organisation internationale de l'énergie atomique (OIEA)	932 000	1 160 000	1 261 700	1 487 000
Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT)	662 200	669 000	693 800	720 000 ¹⁾
Cour internationale de Justice (CIJ)	50 500		49 600	54 000
Commission économique européenne (CEE)	291 800	319 200	387 000	410 000 ¹⁾
Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED)	431 500	314 500	703 600	640 000 ¹⁾
Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF)	11 474 000	11 292 000	8 237 000	9 755 000
Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR)	2 125 000	4 180 000	8 124 000	7 504 000
Programme alimentaire mondial (PAM)	7 500 000	7 859 000	8 037 000	12 716 000
Institut des Nations Unies pour la formation et la recherche (UNITAR)	150 000	150 000	150 000	180 000

Institut de recherche des Nations Unies pour le développement social (UNRISD)	25 000	25 000	25 000	25 000
Institut de recherche des Nations Unies pour la défense sociale (UNSDRI)	50 000	50 000	50 000	60 000
Programme d'enseignement et de formation des Nations Unies pour l'Afrique australe (UNPSA)	35 000	35 000	35 000	—
Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD)	22 968 400	20 872 800	23 000 000	26 500 000
Organisation des Nations Unies pour le développement industriel (ONUDI)	468 400	391 000	730 700	660 000 ¹⁾
Bureau du coordonnateur des Nations Unies pour les secours en cas de catastrophe (UNDRO)	100 000	100 000	150 000	181 000
Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE)	1 000 000	1 052 900	1 070 000	1 120 000
Bureau des opérations spéciales de secours de la FAO (OSRO)	300 000	60 000	568 000	565 000
Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient (UNRWA)	6 267 000	7 354 000	8 499 000	7 677 000
Contributions à des organisations internationales pour des œuvres spécifiques en matière d'aide au développement	26 148 000	28 073 600	42 370 600	32 657 000
	95 104 200	97 097 300	117 477 900	117 710 700

¹⁾ Budget

Pour différentes organisations, les contributions aux projets de l'aide au développement sont comprises dans ces chiffres.

Contributions de la Suisse aux opérations des Nations Unies pour le maintien de la paix

1. Corée

Coût de la participation de la Suisse à la Commission de surveillance des nations
neutres en Corée

	Fr.		Fr.		Fr.
1971	361 744	1974	454 466	1977	503 959
1972	458 285	1975	529 184	1978	466 711
1973	462 949	1976	455 322	1979	473 462
				1980	531 606
Total de 1953 à 1980					Fr. 19 077 006

2. Chypre

Contributions au financement de la Force des Nations Unies pour le maintien de la paix
à Chypre (UNFICYP)

1971 à 1980	850 000 francs par an
Total de 1964 à 1980	Fr. 14 953 500

3. Moyen-Orient

Coût de l'entretien d'un avion destiné à l'Organisme des Nations Unies chargé de la
surveillance de la trêve en Palestine (ONUST)

	Fr.		Fr.		Fr.
1971	2 979 218	1974	1 441 616	1977	1 413 341
1972	3 132 966	1975	2 150 008	1978	1 413 733
1973	5 426 347	1976	1 289 064	1979	1 404 109
				1980	1 600 343
Total dès la fin de 1967					Fr. 26 308 163

4. Emprunt obligataire des Nations Unies

Souscription en 1961, pour 8 170 000 francs, à l'emprunt obligataire des Nations Unies;
solde au 1^{er} janvier 1981, à la suite de remboursements successifs.... US \$ 545 300