

Table des matières

Commission consultative suisse pour l'examen de la

Inhaltsverzeichnis

Charte des Nations Unies

--o--

M. W.E. HAFARD, La Charte des Nations Unies, P. 1  
 Professeur à l'Université de Genève, Directeur de l'Institut universitaire des Hautes Etudes internationales.  
 Rapports présentés par les experts  
 le 14 novembre 1945

--o--

M. Dr. J.R. de SÄLIS, Die Schweizerische Neutralität und ihre Vorteile für die anderen Länder, S. 16  
 Professor an der Eidgenössischen Technischen Hochschule, Zürich.

Schweizerische Konsultativkommission

M. Dr. P. SCHMIDLER, Die Satzung der Vereinigten Nationen zur Prüfung der Satzung der Vereinigten Nationen, S. 11  
 Professor an der Eidgenössischen Technischen Hochschule, Zürich.  
 schweizerischen Staatsrecht und zum Grundsatz der Neutralität

M. le Col. Giv. R. GUYARD, La Charte des Nations Unies et la Suisse, aspect militaire de la question, P. 106  
 Commandant de la 9ème division.  
 Berichte der Experten

vom 14. November 1945

M. F. BULLA, La Charte des Nations Unies faite par la Charte aux Etats non membres, P. 106  
 Président du Tribunal fédéral.

--o--

M. Dr H. FÜRER, Der Sitz der neuen Organisation; Probleme die möglicherweise die Schweiz interessieren, S. 111  
 Bundesrichter.



COMMISSION CONSULTATIVE SUISSE POUR L'EXAMEN  
DE LA CHARTE DES NATIONS UNIES

Table des matières

---

Inhaltverzeichnis

Rapport présenté par  
M. le Professeur --o-- William E. Rappard,  
Directeur de l'Institut universitaire  
des Hautes Etudes Internationales.

M. W.E. RAPPARD, Professeur à l'Université de Genève, Directeur de l'Institut universitaire des Hautes Etudes interna- tionales.	La Charte des Nations Unies, exposé général ..... P. 1
Herr Dr. J.R. de SALIS Professor an der Eidgenös- sischen Technischen Hoch- schule, Zürich.	Die Schweizerische Neutralität und ihre Vorteile für die ande- ren Länder ..... S. 16
Herr Dr. D. SCHINDLER, Professor an der Universität Zürich.	Die Satzung der Vereinigten Nationen im Verhältnis zum schweizerischen Staatsrecht und zum Grundsatz der Neutra- lität ..... S. 31
M. le Col. div. S. GONARD, Commandant de la 9ème divi- sion.	La Charte des Nations Unies et la Suisse, aspect militaire de la question ..... P.106
M. P. BOLLA, Président du Tribunal fédé- ral.	La situation faite par la Charte aux Etats non membres ..... P.106
Herr Dr H. HUBER, Bundesrichter.	Der Sitz der neuen Organisation; Probleme die möglicherweise die Schweiz interessieren ..... S.133

---

COMMISSION CONSULTATIVE SUISSE POUR L'EXAMEN  
DE LA CHARTE DES NATIONS UNIES

---

Rapport présenté par  
M. le Professeur William E. Rappard,  
Directeur de l'Institut universitaire  
des Hautes Etudes Internationales.

---

LA CHARTE DES NATIONS UNIES

Exposé général.

Rendre compte de la Charte des Nations Unies dans les quelque vingt minutes qui m'ont été allouées pour cela n'est pas chose facile. N'en faudrait-il pas autant pour donner lecture des 111 articles que comporte ce volumineux document ?

A la réflexion, il m'est apparu que le meilleur moyen de surmonter cette difficulté était d'examiner l'institution nouvelle à la lumière de ce que nous savons tous de la Société des Nations. C'est ainsi, m'a-t-il semblé, qu'il me serait possible de mettre en lumière avec le plus de précision utile et dans le temps le plus bref les traits les plus saillants de l'organisation née à San Francisco au mois de juin dernier. Deux autres considérations m'ont guidé dans le choix des matières sur lesquelles j'aurai l'honneur d'attirer votre attention : d'une part, je m'arrêterai surtout à celles qui présentent un intérêt particulier pour notre pays et, de l'autre, j'omettrai celles qui doivent faire l'objet d'un autre des rapports annoncés à notre ordre du jour.

Pour analyser une institution internationale telle

que l'ancienne S.d.N. ou la future association des N.U., il convient d'examiner tour à tour leurs fonctions et leur structure.

## I. FONCTIONS.

A l'une et à l'autre des deux organisations ont été confiées trois fonctions principales, de fort inégale importance: 1) le maintien de la paix; 2) la promotion de la collaboration internationale; et 3) la coopération à l'application des traités de paix.

### 1. Le maintien de la paix.

But principal de la S.d.N. et des N.U., le maintien de la paix est poursuivi par deux ordres de méthodes et de procédures. Il s'agit, tout d'abord, d'assurer le règlement pacifique des différends internationaux, et ensuite de protéger la collectivité des nations pacifiques contre la violence guerrière. Une analyse minutieuse et comparée des art. 10 à 17 du Pacte de la S.d.N. et des art. 33 à 51 de la Charte des N.U. révélerait, avec beaucoup d'analogies, un certain nombre de différences fort significatives. Mais de ces dernières, il n'en est qu'une dont l'importance m'apparaisse telle que je doive m'y arrêter.

La S.d.N. se proposait de protéger tous ses Membres contre toute atteinte à leur indépendance politique et à leur intégrité territoriale, en suscitant chez eux un commun élan de défense. Il s'agissait d'opposer la force collective de la masse pacifique à l'agression d'un récalcitrant de l'intérieur ou d'un agresseur du dehors, quel qu'il fût. Les N.U. paraissent, à première vue, s'inspirer d'une doctrine assez semblable et leur Charte emprunte une partie de sa phraséologie au Pacte de la S.d.N. A y regarder de près, cependant, on constate que sont exceptés de la protection commune les Etats qui seraient victimes d'une agression voulue, provoquée ou simplement tolérée par l'une quelconque

des cinq grandes Puissances victorieuses de la seconde guerre mondiale.

La S.d.N., c'était une manière de compagnie d'assurance mutuelle contre tout danger d'agression. Les N.U. sont bien plutôt comparable à une vaste organisation de police au service d'un directoire restreint, organisation qui ne peut et ne doit en aucun cas être mise en action ni contre aucun de ses cinq chefs responsables, ni contre aucun de leurs satellites.

Cette différence essentielle entre le Pacte et la Charte ne saurait être imputée à je ne sais quel bellicisme des auteurs de celle-ci. Elle paraît due à deux circonstances principales: a) d'une part, au refus certain de l'U.R.S.S. et au refus probable des Etats-Unis d'Amérique de participer à une organisation internationale de sécurité qui aurait éventuellement pu agir sans leur consentement ou contre eux-mêmes et leur protégés; b) de l'autre, à la distribution effective des forces dans le monde à l'issue de la guerre récente.

Qui dit sécurité collective, dit possibilité pour la collectivité d'agir avec autorité et succès contre n'importe quel agresseur. Depuis que le monde est dominé par deux Puissances géantes, dont chacune est maîtresse d'un hémisphère, il ne saurait plus guère être question pour personne d'une réelle sécurité collective.

Ce n'est donc pas que l'amour de la paix se soit atténué chez les hommes entre 1919 et 1945. Ce qui s'est atténué, par contre, à la suite des deux circonstances que je viens de rappeler, c'est la confiance dans la paix. Pour s'en convaincre, il suffit de comparer la place faite au désarmement dans les deux statuts internationaux. Des 26 articles du Pacte de 1919, l'un des plus importants était consacré à la réduction et à la limitation des armements nationaux, conçue alors comme la condition du "maintien de la paix". Dans la Charte de 1945, au contraire, rien de semblable. De ses 111 articles, aucun n'est relatif au sujet du désarmement, qui n'y est mentionné, à vrai dire, qu'incidemment en trois mots à la

fin d'un alinéa d'un de ces 111 articles (art. 47 al.1er). Qui, du reste, dans les parlements, les gouvernements et les états-majors nationaux, parle de désarmer aujourd'hui? C'est dire que nul n'a vraiment confiance dans les perspectives pacifiques de l'humanité, ni dans la protection effective dont un Etat victime d'une agression serait assuré de la part des N.U. En refusant de se soumettre elles-mêmes à la discipline qu'elles ont prévue pour les autres, les cinq grandes Puissances, et notamment les deux plus grandes d'entre elles, ont laissé le monde sans défense contre le seul danger de guerre vraiment redoutable dans un avenir immédiat ou proche, celui né d'une éventuelle action belliqueuse entreprise ou tolérée par l'une d'elles.

La Suisse ne saurait être indifférente à cette différence fondamentale entre la Charte de 1945 et le Pacte de 1919. Les N.U., alliance défensive qui ne connaît d'autre casus foederis que celui expressément reconnu par chacun de ses cinq chefs, présente à la fois plus et moins d'avantages pour ses membres secondaires. Exposés sans défense à une attaque tolérée par l'une quelconque des cinq grandes Puissances, les petits Etats sont, d'autre part, à l'abri de la nécessité juridique de prendre parti dans un conflit entre elles. Un tel conflit, en effet, aurait pour conséquence de paralyser le mécanisme de sécurité prévu, donc de ne plus protéger, mais aussi de ne plus obliger personne. La neutralité, incompatible avec les devoirs des signataires secondaires de la Charte, reprendrait pour eux-mêmes tous ses droits en cas de conflit entre grandes Puissances, conflit dont la Charte reconnaît sinon la légitimité, du moins la possibilité et même la légalité.

Quoi d'étonnant, dès lors, si l'humanité entière, privée des espoirs ou libérée des illusions qu'avait fait naître le Pacte de la S.d.N., et convaincue plus que jamais que la force domine le droit, est bien moins qu'en 1919 animée d'une véritable confiance en l'avenir de la paix?

## 2. La promotion de la collaboration internationale.

Alors que le Pacte ne comportait que quelques dis-

positions sommaires au sujet de la collaboration internationale en temps de paix. (art. 23 à 25), les auteurs de la Charte lui ont fait une très grande place (art. 55 à 72).

En cela, ils se sont manifestement inspirés non pas du Pacte de la S.d.N., mais bien de son histoire. Car la S.d.N., peut-être en partie à cause de son impuissance politique, avait étendu le champ de ses activités dites techniques au delà de toutes les prévisions de ses fondateurs.

Pour notre pays, cette insistance des rédacteurs du document nouveau sur l'importance de la collaboration internationale en temps de paix ne présente que des avantages. Il n'en résulte, en effet, pour les N.U., aucune obligation que la plus faible d'entre elles pourrait hésiter à assumer. Tout, au contraire, incite la Suisse à prendre sa large part à la collaboration internationale, dans les domaines variés de la vie économique et sociale, de la santé publique et de la culture intellectuelle, et rien ne l'en détourne. Cette collaboration, même si, appréciée à l'aune de son rendement tangible et immédiat, elle s'est avérée assez stérile, n'en aura pas moins eu pour conséquence heureuse de rapprocher les gouvernements, les services administratifs et les spécialistes des pays qui y participèrent et de créer ainsi une ambiance d'intimité internationale essentiellement favorable à la paix. Dans cette ambiance, faite d'émulation cordiale et exclusive de toute contrainte, la Suisse s'est toujours trouvée fort à son aise. Elle ne saurait y renoncer sans dommage inappréciable pour elle et pour sa position dans le monde.

### 3. La coopération à l'application des traités de paix.

Par les missions multiples dont les auteurs des traités de 1919 avaient chargé la S.d.N., celle-ci s'est trouvée associée à des tâches fort diverses, telles que le gouvernement de la Sarre et de Dantzig, la protection des minorités et la surveillance de l'administration des terri-

- 6 -

toires sous mandat. Tout fait prévoir qu'il en sera de même pour les N.U. Mais les traités de paix n'étant pas encore signés ni même rédigés, il est au moins prématuré d'en parler.

Notons seulement, à ce propos, que les tâches de cet ordre, que la Suisse n'avait jamais envisagées sans quelque inquiétude, ont été l'occasion pour beaucoup de nos compatriotes de rendre des services internationaux fort appréciés. La neutralité de notre pays, qui tend tout naturellement à l'écarter de toute participation aux besognes relatives à l'application des traités de paix, présente d'autre part, aux yeux des anciens belligérants eux-mêmes, des avantages certains. L'impartialité que l'on reconnaît ou que l'on attribue tout au moins aux nationaux des pays neutres, au lendemain des guerres, est une qualité qui a toujours fait prime sur le marché des valeurs humaines lorsqu'il s'est agi de rétablir des rapports pacifiques entre anciens ennemis. Ne peut-on prévoir que le passé, à cet égard, est garant de l'avenir, et cela malgré les différences fort sensibles entre le climat international de 1945 et celui de 1919?

## II. STRUCTURE.

### 1. Nom

La S.d.N. va faire place aux N.U. En 1919, on avait délibérément tenu à doter l'organisation nouvelle d'un titre neutre, qui la distinguât nettement des Puissances dites alliées et associées qui l'avaient créée. En 1945, au contraire, et malgré les critiques qui se sont fait entendre à ce sujet à San Francisco, on a voulu que les N.U., victorieuses dans la guerre, demeurent les N.U. défenseurs de la paix. Détail assurément, mais détail assez significatif et auquel on sera, en Suisse, plus sensible peut-être que partout ailleurs.

## 2. Siège.

Si, en 1919, les fondateurs de la S.d.N. ont tenu à établir son siège à Genève, et cela un an avant que la Suisse ait adhéré au Pacte, c'était expressément pour faire bénéficier l'organisation nouvelle de l'atmosphère sereine d'un Etat neutre. Si, en 1945, au contraire, les créateurs des N.U. ont tenu à s'éloigner de Genève, et cela malgré les avantages incontestables que leur offraient les anciennes installations de la S.d.N., c'est, pour une part du moins, par antipathie pour la neutralité.

Pourquoi ce contraste? Outre cette défaveur dont souffre la neutralité à l'heure actuelle, une variété d'autres facteurs opèrent dans le même sens. Genève et la Suisse, tout d'abord, c'est le coeur de l'Europe. Or, le centre de gravité du monde tend incontestablement à s'éloigner de l'Europe, pour se fixer outre-mer. La Suisse, en second lieu, c'est un des rares pays qui n'a pas encore réussi à rétablir ses relations diplomatiques avec l'U.R.S.S. On comprend dès lors l'opposition de Moscou au choix de Genève et le désir d'autres Etats de ne pas déplaire à Moscou. De plus, pour la Chine et l'Australie, les Etats-Unis sont évidemment plus près que la Suisse au triple point de vue géographique, linguistique et politique. Les républiques de l'Amérique latine, d'autre part, qui paraissent naguère rechercher en Europe un appui contre la prépondérance de leur grand voisin du nord, semblent devenues beaucoup plus conscientes de la réalité du pan-américanisme. Quoi qu'il en soit, on sait que leur influence s'est exercée à Londres contre l'Europe et en faveur de l'Amérique dans la question du siège. S'il en a été de même de l'U.R.S.S. c'est sans doute pour une part en raison de son attitude à l'égard de notre pays. Peut-être aussi ne craint-on pas trop, à Moscou, d'éloigner de l'aire européenne la grande Puissance qui partage avec la Russie la domination du monde contemporain. Quant aux Etats-Unis eux-mêmes, ils ne paraissent avoir

- 0 -

entrepris aucune action positive, ni pour combattre le choix de Genève comme siège des N.U., ni pour faire préférer à la cité helvétique quelque ville américaine. Sans doute, l'opinion des amis de la collaboration internationale outre-mer est-elle assez incertaine à cet égard, partagée qu'elle est entre le désir de combattre l'isolationnisme américain, de faire régner l'ordre et la liberté dans le Vieux Monde et d'assurer à Washington et à la langue anglaise une influence adéquate dans les délibérations internationales.

Inutile de poursuivre ces spéculations. Ce qu'il faut constater, c'est que Genève a été, momentanément tout au moins, écartée comme siège des N.U., et cela bien que Londres, Paris et La Haye se soient prononcés en sa faveur.

### 3. Membres.

Le Pacte prévoyait deux catégories de Membres: ceux dit originaires (les belligérants victorieux et les anciens neutres, dont sept européens, six latino-américains et la Perse); et les Membres éligibles à la majorité des deux tiers de l'Assemblée.

La Charte, au contraire, ne compte au nombre de ses Membres originaires que les seules N.U., c'est-à-dire, outre les belligérants européens, africains et asiatiques, toute l'Amérique, y compris l'Argentine. L'Europe, au contraire, se partage également entre Membres originaires et Etats momentanément étrangers aux N.U. Ces derniers, sauf l'Allemagne, le Japon et l'Espagne, sont, aux termes du communiqué de Potsdam, éligibles. Leur admission dépendrait d'un acte de candidature de leur part et d'un vote favorable des cinq grandes Puissances, de sept voix sur onze au Conseil de Sécurité, et des deux tiers de l'Assemblée.

Ce sont là des détails juridiques relativement peu importants, comparés au fait politique le plus significatif; alors que la S.d.N., à sa naissance, était privée du concours des Etats-Unis et de l'U.R.S.S., les N.U. voient dans ces deux grandes Puissances les piliers principaux de

l'édifice nouveau.

On constatera que le principe adopté en cette matière par les législateurs internationaux en 1919 et en 1945 est semblablement le même. L'organisation nouvelle naît d'une association des vainqueurs sous la direction des principaux d'entre eux. La différence essentielle, cependant, c'est qu'en 1919 la Russie, malgré son importance latente, avait été laissée de côté et que les Etats-Unis, malgré leur initiative créatrice, s'étaient dérobés.

#### 4. Assemblée générale.

L'Assemblée de la S.d.N. est devenue l'Assemblée générale des N.U. De toutes les différences qui distinguent l'un de ces corps de l'autre, je ne relèverai que les suivantes:

a) La compétence de l'Assemblée générale est sensiblement réduite en faveur du Conseil de Sécurité.

b) Alors qu'à la S.d.N. l'Assemblée ne pouvait, en principe, agir que par la volonté unanime de ses Membres, l'Assemblée générale des N.U. pourra prendre des décisions valables à la majorité absolue de ses Membres ou, en cas d'affaires importantes, à la majorité des deux tiers.

Malgré ces deux différences fort significatives, on peut prévoir cependant que le rôle de l'Assemblée générale demeurera important et cela pour deux raisons principales. Tout d'abord, il s'agit d'un vaste aréopage dont les réunions, annuelles et publiques, fourniront une tribune internationale à tous les pays membres désireux de s'y faire entendre. Et, d'autre part, l'Assemblée générale est dotée d'une compétence qui, au cours de toute l'histoire nationale et internationale, s'est toujours avérée fort significative: le droit budgétaire. Bien que les Etats secondaires ne seront sans doute pas, ensemble, des contribuables plus importants que les cinq grandes Puissances, elles décideront à la majorité des deux tiers de l'emploi des fonds mis en commun. Or, en matière internationale presque autant qu'ailleurs, qui paie commande.

### 5. Conseil de Sécurité.

L'ancien Conseil de la S.d.N. sera remplacé par un Conseil de Sécurité des N.U. Les deux organes se distinguent l'un de l'autre par leur composition, par le droit de vote et surtout par la compétence. Alors que le Conseil de la S.d.N. comportait, à l'origine, cinq membres permanents et quatre membres élus, il avait fini, par le jeu des démissions et de l'extension de sa structure, par subir une évolution dont les petits Etats semblaient émerger en maîtres. En fait, cependant, le Conseil lui-même fut victime de cette évolution. Submergé par une forte majorité d'Etats secondaires, il perdit de son autorité au profit d'un groupement inofficiel des grandes Puissances, dont les représentants se réunissaient en dehors de lui. Le Conseil de Sécurité, au contraire, bien que composé dès l'origine de cinq membres permanents et de six membres élus, est manifestement destiné à devenir l'organe des grandes Puissances. On peut le prévoir, en effet, car s'il est autorisé à prendre la plupart de ses décisions à la majorité de sept de ses membres, ces sept doivent toujours comprendre l'unanimité des grandes Puissances qui y sont représentées. La situation des petites Puissances est amoindrie, de plus, par une autre innovation fort significative. Alors que le Pacte prévoyait que "tout Membre de la Société qui n'est pas représenté au Conseil est invité à y envoyer siéger un Représentant lorsqu'une question qui l'intéresse particulièrement est portée devant le Conseil" (art.4 al.5), la disposition correspondante de la Charte est ainsi conçue: "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" (art.31).

Mais, outre ces différences qui suffiraient, à elles seules, à rehausser sensiblement l'autorité des grandes

Puissances au Conseil de Sécurité, il est d'autres dispositions de la Charte qui en font un véritable gouvernement supra-national. D'une part, en effet, la compétence du Conseil de Sécurité l'emporte sur celle de l'Assemblée générale en ce qu'elle est exclusive dans toutes les matières relatives aux conflits, et qu'elle est préalable pour la plupart des autres décisions importantes. Enfin, siégeant en permanence, le Conseil de Sécurité, tant que ses Membres permanents seront unanimes, est destiné à exercer en temps de crise une autorité presque dictatoriale sur toute la communauté internationale. Il en est ainsi en vertu des art. 24, al. 1, et 25, dont l'importance est telle que je ne crains pas de les citer ici:

Art. 24, al.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.

Art. 25: Les Membres de l'Organisation conviennent d'accepter et d'appliquer les décisions du Conseil de Sécurité conformément à la présente Charte.

#### 6. Conseil Economique et Social.

Alors que le Conseil de la S.d.N. jouissait d'une compétence réduite en raison de la règle de l'unanimité qui y prévalait, mais illimitée par ailleurs, le Conseil de Sécurité est tout-puissant, mais son omnipotence est limitée au domaine de la politique en temps de crise. Pour toute l'oeuvre de collaboration internationale en temps de paix, les fondateurs des N.U. s'en sont remis à un Conseil Economique et Social. Ce Conseil, de dix-huit membres librement élus par l'Assemblée et indéfiniment rééligibles, est destiné à coordonner l'action de l'organisation en ces matières.

C'est là, pour les petits Etats, un avantage certain, bien qu'il soit pour la Suisse plus apparent que réel. D'une part, en effet, le Conseil Economique et Social, placé sous l'autorité de l'Assemblée générale, n'est doté d'aucune

compétence exécutive. Son rôle demeure donc essentiellement consultatif. Et, d'autre part, on peut prévoir que malgré les dix-huit membres dont il doit se composer, la Suisse n'aurait guère de chances d'y être élue si elle devenait Membre des N.U. Aux cinq grandes Puissances qui seraient sans doute toujours représenté au Conseil Economique et Social, on peut prévoir que viendraient se joindre trois ou quatre Etats latino-américains, un ou deux Dominions, un Etat africain, deux Etats asiatiques, sans parler d'Etats européens comme la Pologne, la Tchécoslovaquie, la Yougoslavie, un des Etats scandinaves, la Hollande et la Belgique, dont on peut prévoir qu'ils auraient toujours le pas sur la Suisse. On peut donc fort bien se demander si, pour un Etat comme la Suisse, l'existence d'un organe fort important, d'où elle serait presque fatalement exclue, ne risquerait pas de limiter plus que d'accroître sa possibilité d'influence internationale.

#### 7. Le Conseil de Tutelle.

Cet organe, prévu à la Charte des N.U. par des dispositions fort complètes, n'avait guère d'antécédents à la S.d.N. La Commission Permanente des Mandats, à laquelle on pourrait le comparer, n'avait, en effet, qu'une compétence beaucoup plus réduite. Il est vrai que, composé d'experts indépendants et non pas de représentants d'Etats, la Commission trouvait dans sa liberté même et dans l'autorité dont elle a joui auprès de l'opinion publique et parlementaire dans beaucoup de pays, une compensation à son défaut de compétence légale.

#### 8. La Cour Internationale de Justice.

La Cour Permanente de Justice Internationale de la S.d.N. devient la Cour Internationale de Justice des N.U. L'organe et son statut demeurent presque identiques à eux-mêmes. Il convient cependant d'attirer l'attention sur la disposition de l'art. 93, al.2, de la Charte, qui pourrait présenter un intérêt particulier pour la Suisse au cas où elle

n'estimerait pas possible d'adhérer immédiatement à la Charte. Cette disposition est ainsi conçue:

"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."

#### 9. Secrétariat.

Le Secrétariat de l'organisation nouvelle ressemblera fort, on peut le prévoir, à celui de la S.d.N., bien que la Charte contienne beaucoup plus de dispositions à son sujet que le Pacte. En fait, il s'agit de services administratifs placés sous la direction d'un Secrétaire général désigné par le Conseil et par l'Assemblée. Bien que la Charte, plus explicite que le Pacte, prévoie que nul ne pourra revêtir les fonctions importantes de Secrétaire général s'il n'est proposé par l'unanimité des grandes Puissances, la différence qui en résulte n'a guère d'importance politique. même à la S.d.N., en effet, la situation morale du Secrétaire général serait devenue impossible s'il avait été privé de la confiance d'un des principaux gouvernements représentés au Conseil et à l'Assemblée.

#### 10. Organisation internationale du Travail.

L'Organisation internationale du Travail n'est pas expressément mentionnée dans la Charte. Elle ne l'avait pas été, du reste, dans le Pacte de la S.d.N. Elle devait son origine et sa structure à des dispositions des traités de paix signés en 1919. Comme la guerre récente n'a pas encore donné lieu à la conclusion de traités de paix, l'avenir de cette importante institution demeure incertain. Il faudrait bien s'étonner, cependant, si, forte d'une expérience de vingt-cinq ans, elle n'était pas destinée à conserver la faveur des grandes Puissances et à poursuivre ainsi sa féconde carrière.

Conclusion.

De ces notes hâtives se dégagent nettement, me semble-t-il, les deux caractères généraux des N.U.

D'un côté, en effet, il s'agit d'une organisation beaucoup plus hiérarchisée, plus commandée et plus disciplinée que la S.d.N., qui, elle avait été fondée sur le principe de la collaboration entre Etats égaux en droits.

De l'autre côté, si les N.U. peuvent paraître plus évoluées que la S.d.N. par l'autorité presque gouvernementale dont jouit le Conseil de Sécurité, elles s'écartent, d'autre part, plus encore que la S.d.N., de l'idéal d'une véritable fédération internationale. L'inégalité de droits entre les Membres y est, en effet, beaucoup plus flagrante et tous sont plus totalement soumis à la volonté et même à la merci non pas du Conseil de Sécurité comme tel, mais à la volonté de chacune des cinq grandes Puissances prises individuellement. Celles-ci, d'autre part, voient leur souveraineté plus pleinement sauvegardée que ne l'avait été celle des Membres permanents du Conseil de la S.d.N.

Ces deux caractères dominants de l'organisation nouvelle s'expliquent par deux circonstances décisives.

La hiérarchie de l'organisation nouvelle correspond à la hiérarchie même de la société internationale issue de la guerre. Celle-ci, en effet, est comparable à un groupement humain composé de deux colosses, d'un individu de taille moyenne et de cinquante nains. Un tel groupement n'est guère susceptible d'une organisation démocratique.

Et, d'autre part, la Charte de San Francisco est une oeuvre rédigée pendant la guerre par les seuls belligérants. Ce n'est pas là l'appréciation critique d'un observateur neutre. C'est l'expression d'une vérité évidente, pleinement reconnue par le Président même de la Conférence. Voici, en effet, en quels termes M. Edouard Stettinius s'exprimait dans le rapport que, dès le lendemain de la Conférence, il adressait au Président Truman, pour lui rendre compte de

ses travaux:

"La Conférence convoquée à San Francisco n'était pas une conférence du temps de paix réunie pour débattre de la théorie de la coopération internationale ou une conférence d'après-guerre destinée à négocier un traité. C'était une conférence du temps de guerre. Toutes les nations représentées à San Francisco étaient en guerre au début de la Conférence. Au cours des semaines de ses délibérations, beaucoup d'entre elles étaient engagées dans une guerre acharnée et coûteuse. Non seulement les peuples des Nations Unies, mais encore plus de 60 millions d'hommes et de femmes sous les drapeaux considéraient la Conférence et avaient le droit de la considérer comme une réunion de leurs représentants aux prises avec une tâche d'importance et de portée immédiate pour eux. Ce fut une conférence des peuples et une conférence des soldats, telle que ne l'avait jamais été une conférence antérieure chargée de traiter de la paix et de la guerre, en ce sens qu'elle poursuivait ses travaux sous les yeux des soldats qui menèrent cette guerre et des peuples qui la subirent."

Dans un naufrage, les mariniens les plus vigoureux, s'ils sont clairvoyants et généreux, étendent leur sollicitude aux membres plus chétifs de l'équipage. Mais s'ils sont intelligents, ils ne les écoutent pas. C'est toute l'histoire de la Conférence de San Francisco, c'est le secret même du caractère de l'organisation nouvelle.

SCHWEIZERISCHE KONSULTATIVKOMMISSION  
ZUR PRUEFUNG DER SATZUNG DER VEREINIGTEN NATIONEN

-----  
B e r i c h t

von

Herrn Professor Dr. J.R. de Salis

-----

Die schweizerische Neutralität  
und ihre Vorteile für die anderen Länder.

Es bestand bisher eine enge Beziehung und eine Art gegenseitiger Abhängigkeit zwischen der Neutralitätspolitik der Schweiz und der internationalen Politik. Die immerwährende Neutralität, die von mehreren Generationen bis heute nicht als eine von blossen Opportunitätsgründen bestimmte Politik, sondern als eine grundsätzliche und vom Völkerrecht anerkannte Haltung aufgefasst wurde, entsprach einerseits unserem nationalen Interesse und war ein Mittel zum Zweck, die Unabhängigkeit unseres Landes zu bewahren; andererseits aber wurde sie von ausländischen Mächten als im Interesse Europas und der internationalen Politik liegend zu wiederholten Malen anerkannt und übrigens tatsächlich seit 1815 durch alle Kriege hindurch respektiert.

Die mir übertragene Aufgabe besteht darin, nicht so sehr die Neutralitätspolitik vom schweizerischen Standpunkt aus zu beleuchten, als vielmehr sie im Zusammenspiel mit der internationalen Politik zu untersuchen und dabei nach den Beweggründen zu suchen, die die Mächte bewogen haben, die Neutralität der Schweiz wiederholt anzuerkennen. Dies geschah formell zum erstenmal in zwei Urkunden, vom 20. März und vom 20. November 1815, anlässlich der Friedensschlüsse, durch die die Kriege gegen das Frankreich Napoleons beendet wurden; die acht Mächte, deren Bevollmächtigte diese Erklärungen unterzeichneten, waren

Oesterreich, Spanien, Frankreich, Grossbritannien, Portugal, Preussen, Russland und Schweden. Sie sprechen vom "allgemeinen Staateninteresse", das die "Anerkennung einer immerwährenden Neutralität" der Eidgenossenschaft erheische, von "Rückerstattungen und Ueberlassungen von Landgebiet", die ihr die "für die Sicherstellung ihrer Unabhängigkeit und für die Handhabung ihrer Neutralität erforderlichen Mittel" verschaffen. Nachdem die Tagsatzung am 27. Mai den Mächten ihren Dank für die Rückgabe vormaliger Grenzen, für die "günstige Gebietsausrundung", die Einverleibung dreier neuer Kantone und die Anerkennung und Gewährleistung der immerwährenden Neutralität abgestattet hatte, bestätigten die Signatarmächte am 20. November 1815, dem Tag der Unterzeichnung des zweiten Pariser Friedens, durch eine förmliche Urkunde die Wiener Deklaration vom 20. März. Gleichzeitig werden die Gebiete von Hochsavoyen der schweizerischen Neutralität teilhaftig erklärt. "Die Mächte", heisst es in diesem Dokument, "anerkennen durch die gegenwärtige rechtskräftige Urkunde, dass die Neutralität und Unverletzbarkeit der Schweiz, sowie ihre Unabhängigkeit von jedem fremden Einfluss dem wahren Interesse aller europäischen Staaten entsprechen." Sie versichern, dass auf den zwei Jahre vorher erfolgten Durchmarsch alliierter Truppen durch die Schweiz keine nachteilige Folgerungen hinsichtlich ihrer Neutralität und der Unverletzbarkeit ihres Gebietes gegründet werden dürfen. Die Signatarmächte anerkennen zum Schluss dass die Bewohner der Schweiz zu jenem Zeitpunkt für das "gemeinsame Wohl" und zur Unterstützung der Sache der Alliierten grosse Opfer zu bringen wussten, "und dass die Schweiz demnach auch jene Vorteile zu erhalten verdient hat", die ihr durch die Verfügungen des Wiener Kongresses und des Pariser Vertrages zugestanden wurden.

Das Statut, auf das sich seit 1815 die Aussenpolitik der Schweiz stets berief, enthielt also folgende Grundsätze: die Neutralität der Schweiz ist immerwährend; sie wird von den acht Mächten anerkannt und gewährleistet; diese gewährleisten

auch ausdrücklich "den unverletzten und unverletzbaeren Bestand ihres Gebietes in seinen neuen Grenzen"; Hochsavoyen wird dieser Neutralität teilhaftig; nicht nur die Neutralität und Unverletzbarkeit der Schweiz, sondern auch ihre Unabhängigkeit von jedem fremden Einfluss entspricht dem Interesse aller europäischen Staaten.

Warum bescheinigten die Mächte 1815 so einlässlich und ausdrücklich das Statut der Schweiz als unabhängiger, unverletzlicher und neutraler Staat? Die grosse Sorge der Staatsmänner galt damals der Sicherheit Europas vor einer neuen französischen Expansion. Die Revolution und Napoleon hatten vor der Schweiz nicht halt gemacht und diese zu einem französischen Protektorat verwandelt; weil die Voraussetzungen für eine schweizerische Neutralität nicht vorhanden waren, hatten sich 1813 die alliierten Mächte für berechtigt gehalten, bei ihrem Feldzug gegen Frankreich für ihre Truppen das Durchmarschrecht über schweizerisches Gebiet in Anspruch zu nehmen. Am Feldzug, der 1815 auf die Rückkehr Napoleons von der Insel Elba folgte, beteiligten sich, wenn auch in beschränktem Umfang, schweizerische Truppen, die in Frankreich eindrangen. Abgesehen von der Anerkennung ihrer Neutralität, die die Schweiz nach den Erfahrungen von 1798 und 1813 von den Mächten forderte, waren zweifellos die Mächte daran interessiert, durch die Mittel der Gebietsabrundung und der Garantie ihres Gebietsbestandes die Schweiz vor allem natürlich gegen Frankreich zu schützen; sie erblickten darin einen Schutz für sich selbst und gegen eine neue Hegemoniepolitik Frankreichs. Man kann dem französischen Historiker Emile Bourgeois nicht ganz unrecht geben, wenn er in seinem Manuel historique de Politique étrangère (Bd. II S. 584, Paris 12. Auflage) schreibt: "La neutralité de la Suisse reconstituée, accrue du Jura bernois, était placée sous la garantie des puissances qui l'avaient violée en 1813: la Suisse servait ainsi de barrière à l'Europe contre la France sur le Jura." Gleichzeitig deutet jedoch das Wort "reconstituée" darauf hin, dass es für jeden Hi-

storiker der Aussenpolitik auch im Ausland selbstverständlich ist, dass die Schweiz schon vor der französischen Revolution in ihren auswärtigen Beziehungen eine Neutralitätspolitik befolgte. Das verhindert nicht, dass sie in gewisser Hinsicht nach dem Sturz Napoleons eine Nutzniesserin des Sieges der alliierten Mächte war.

Weitergehende Auslegungen der Nützlichkeit der schweizerischen Neutralität für Europa stammen aus späterer Zeit. Die Mächte dachten 1815 nicht daran, in der Schweiz die "Hüterin der Alpenübergänge" zu erblicken. Die Genfer Konvention wurde erst ein halbes Jahrhundert später abgeschlossen, aber die bewusste Verbindung der humanitären Aufgabe der Schweiz mit der Neutralitätsdoktrin dürfte erst im Krieg von 1914 hergestellt worden sein. Auch der Gedanke, dass der Kleinstaat eine besondere Mission habe, hat sich erst als Reaktion gegen die Grossmacht- und imperialistische Politik in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts zu verbreiten begonnen. Aehnlich ist das Ideal der "vielsprachigen Schweiz" und der Toleranz gegenüber anderen Kulturen eine Reaktion gegen den Nationalstaatsgedanken; es waren meistens Ausländer, die bei Diskussionen über das Minoritätenproblem auf die Schweiz als ein Vorbild hinwiesen.

Eine negative Bestätigung dafür, dass sich das Ausland interessiert an der Aufrechterhaltung der schweizerischen Neutralität zeigte, kommt in der Besorgnis ausländischer Regierungen und Generalstäbe zum Ausdruck, diese Neutralität könnte entweder von dritten Staaten verletzt oder von der Schweiz selbst nicht genügend gewahrt werden. Als die Schweiz 1847 anlässlich des Sonderbundsconfliktes von einer bewaffneten Intervention der konservativen Mächte bedroht war, liess die britische Regierung dem damaligen Vorort und dem Siebnerausschuss seine diplomatische Unterstützung angedeihen. England und Frankreich gewährten auch ihre diplomatische Hilfe zur Beilegung des Konfliktes mit Preussen wegen Neuenburg 1856-57. Die Schweiz selbst bildete im

Lauf des 19. Jahrhunderts die Praxis der "bewaffneten Neutralität" aus, die durch Truppenaufgebote in Erscheinung trat, wenn Kriegsgefahr in Europa im Anzug war oder Kriege ausbrachen: 1831, 1856, 1859, 1870. Die Praxis der Internierung und Entwaffnung fremder, auf schweizerisches Gebiet abgedrängter Truppenteile entstand 1859 anlässlich des Krieges in Oberitalien und kam bei dem Grenzübertritt der Armee Bourbaki 1871 zum erstenmal in grösserem Umfang zur Anwendung. Diese Internierung und Hospitalisierung fremder Kombattanten durch den neutralen Anrainerstaat sowie die Evakuierung der nichtkombattanten Bevölkerung Strassburgs bei der Belagerung dieser Stadt durch eine schweizerische Abordnung im gleichen Krieg waren in den Augen des Auslandes die ersten Beispiele von kleinen Menschlichkeitsdiensten, die die Schweiz dank ihrer Neutralität kriegführenden Ländern zu leisten imstande war. Die Gewährung des Asylrechts an ausländische politische Flüchtlinge geht nicht auf die Neutralität zurück, sondern steht im Zusammenhang mit der liberalen und radikalen Strömung des 19. Jahrhunderts und dem Ruf der Schweiz als eines freien Landes. Flüchtige und verfolgte Ausländer betrachteten die Schweiz als Zufluchtsort und wussten sie als solchen zu schätzen nicht aber die ausländischen Regierungen, die seit den Zeiten Metternichs die Praxis der Asylgewährung als Aergernis und nicht selten als Gefahr betrachteten und gerade für diese Dienste der Schweiz keinen Dank wussten. Die gegenüber politischen Flüchtlingen befolgte Asylrechtspraxis war seit der Restaurationszeit Gegenstand zahlloser diplomatischer Schritte und Einschüchterungsversuche seitens ausländischer Regierungen.

In Zeiten akuter Krisen, wie sie in Europa nach 1904 zum erstenmal in unserem Jahrhundert in den Beziehungen zwischen den Mächten auftraten, ist es aber immer die Frage, ob die Schweiz 1. materiell imstande, 2. willens sei, ihre Neutralität gegen wen auch immer zu verteidigen. Es gehört ausser der militärischen Bereitschaft ein grosses Mass von Loyalität und Redlichkeit der

schweizerischen Aussenpolitik dazu, um dem leicht zum Misstrauen neigenden Ausland die Ueberzeugung beizubringen, dass sie im Kriegsfall keine ausländische Macht zu begünstigen beabsichtige. Es ist bezeichnend, dass die Mächte - so weit der Historiker unterrichtet ist - im allgemeinen nicht um ein Militärbündnis mit der Schweiz nachsuchten, sondern ihr Interesse darin erblickten, dass die Schweiz im Kriegsfall einem möglichen Angreifer wirkungsvollen Widerstand leiste. In seinem Buch La Suisse et la grande guerre berichtet Georges Wagnière, dass das italienische Oberkommando vor 1914 zwar die materielle Möglichkeit einer Verteidigung der Alpenübergänge durch die Schweizer Armee zugab, aber am Willen der Schweiz zweifelte, sich einem deutschen oder österreichischen Durchmarschbegehren ernstlich entgegenzusetzen - was zur Folge hatte, dass Italien seine Grenze gegen die Schweiz mit grossem Kostenaufwand befestigte. Ein Bericht des britischen Militärattachés aus der gleichen Zeit, der in den Britischen Dokumenten über die Ursachen des Weltkrieges veröffentlicht wurde, enthält ebenfalls Zweifel am Willen der Schweiz, ihr Territorium ausnahmslos gegen jeden Angreifer zu verteidigen; der deutsche Einfluss in der Schweiz sei zu gross, meinte er, als dass sie sich einem deutschen Einfall entgegenstellen würde, und sein Bericht kommt zum Schluss, in einem Krieg des Deutschen Reiches gegen Frankreich könnte die Schweizer Armee auf dem linken Flügel der deutschen Armee marschieren. Der deutsche Generalstabschef Schlieffen hatte 1904 in der Berliner Kriegsakademie einen Vortrag gehalten, in dem er das Thema einer Umgehung der französischen Armee auf beiden Flügeln, durch Belgien und durch die Schweiz behandelte. Kurz vor Kriegsausbruch erkundigte sich am 28. Juli 1914 der französische Militärattaché bei Bundesrat Decoppet und Oberstkorpskommandant von Sprecher, ob sich die schweizerische Armee mit allen Mitteln einem Versuch Deutschlands, den Durchmarsch durch die Schweiz zu erzwingen, widersetzen würde, was bejaht wurde. Ein gewisses Misstrauen der Entente-Mächte gegenüber der Schweiz herrschte noch in den ersten Jahren des

ersten Weltkrieges. Für die Entente-Mächte handelte es sich also darum, ob sie in ihren militärischen Erwägungen die schweizerische Neutralität, die zweifellos in ihrem Interesse lag, als einen sicheren Faktor einbeziehen durften; für die Zentralmächte dürfte die Frage mehr dahin gelautet haben, ob angesichts des Neutralitätswillens und der Abwehrfähigkeit der Schweiz die Erzwingung eines Durchmarsches lohnend wäre. Wie weit alle kriegführenden Staaten die schweizerische Neutralität als nützlich und in ihrem Interesse gelegen betrachteten, ist schwer zu sagen. Sie war es am ehesten durch gewisse praktische Nebenerscheinungen, durch die Tätigkeit der Schweiz als Schutzmacht, durch die Tätigkeit des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz, durch Internierung und Hospitalisierung kranker und verwundeter Kriegsgefangener, durch Verwundeten- und Evakuiertentransporte durch die Schweiz. Andere Nebenerscheinungen, wie die Bewahrung von Horchposten und Nachrichtenzentralen in einem geographisch günstig gelegenen Land und die Benützung der Schweiz als Lieferant von Waren für den zivilen und militärischen Bedarf, mögen für das Ausland nützlich sein, geben aber zu Argwohn und zu Verdächtigung Anlass. Es war jedenfalls ein Vorteil, dass infolge der Beschlüsse der Haager Friedenskonferenz von 1907 die Rechte und Pflichten sowohl der Neutralen als auch der Kriegführenden genauer definiert waren, sodass sowohl für das Verhalten der Schweiz gegenüber den kriegführenden Staaten als auch umgekehrt für das Verhältnis der Kriegführenden zu den Neutralen eine Richtschnur vorhanden war.

Bereits vor dem Weltkrieg von 1914 begannen die Wirkungen der grossen technisch-wirtschaftlichen Umwälzung des 19. Jahrhunderts die Aussenpolitik der Schweiz zu tangieren - Wirkungen, die von den Verfassern der Neutralitätssurkunden von 1815 nicht vorhergesehen werden konnten. Dies kam dem Schweizer Volk anlässlich des Gotthardvertrages von 1913 deutlich zum Bewusstsein, in dem zwar Italien und Deutschland anlässlich des

Rückkaufs der Gotthardbahn durch die Eidgenossenschaft auf die Rückzahlung ihrer Subventionen und auf jegliche Finanzkontrolle Verzicht leisteten, die Schweiz aber als Gegenleistung ihnen für das gesamte Netz der Bundesbahnen das Meistbegünstigungsrecht erräumte und zugunsten der beiden Nachbarmächte einen Teil ihrer Tarifhoheit abtrat. Es ist ein erster typischer Fall, wo zwar formell keine Neutralitätspflicht verletzt wurde, aber eine faktische wirtschaftliche und verkehrspolitische Begünstigung einer Mächtegruppe - des damaligen Dreibundes - vorlag. Seither hat das Problem des Verhältnisses zwischen Neutralität und wirtschaftlicher Begünstigung einer Macht oder Mächtegruppe durch die neutrale Schweiz nicht aufgehört, kontrovers zu sein. Blockade und Gegenblockade in Kriegszeiten haben das Problem ausserordentlich kompliziert, und nur die Tatsache, dass im ersten Weltkrieg nie ein vollständiger Bruch des Gleichgewichts zugunsten einer einzelnen Macht in Europa eintrat, gestattete es damals der Schweiz, ihrerseits ein gewisses Gleichgewicht ihrer Aussenhandelsbeziehungen zu den beiden sich bekämpfenden Koalitionen aufrechtzuerhalten. Doch ist sie bekanntlich damals einer Ueberwachung ihres Aussenhandels durch die kriegführenden Mächte nicht entgangen. Es hat sich leider in zunehmendem Mass vor allem bei den Seemächten, im zweiten Weltkrieg auch bei den kontinentalen Gegnern Deutschlands die Meinung verbreitet, die Neutralität als solche und im besonderen diejenige der Schweiz habe abträgliche und schädliche Folgen für die wirtschaftliche Kriegführung und wirke als Blockadebrecher. Das dürfte der Hauptgrund sein, warum die Mächte gegenüber den Versicherungen, die Neutralität der Schweiz liege im Interesse aller europäischer Staaten, bedeutend harthöriger geworden sind. Die Schweiz kann es sich indessen als kontinentaler Binnenstaat nicht leisten, ihr Schicksal einseitig mit demjenigen der Seemächte und selbst der ihr kulturell nahestehenden ans Meer grenzenden Länder wie Frankreich, Belgien, Holland usw. zu verbinden, denn jedesmal,

wenn eine Kontinentalmacht die Vorherrschaft oder einen überwiegenden Einfluss in Europa ausübt, führen materielle Notwendigkeiten ein gewisses Abhängigkeitsverhältnis der Schweiz gegenüber diesem Kontinentalstaat herbei. Hier ist gegenüber der politisch-militärischen Nützlichkeit, die die Neutralität der Schweiz von 1815 bis 1914 für die im Gleichgewicht befindlichen Mächte zweifellos hatte, eine Neutralitätskrise eingetreten, die wirtschaftlich bedingt ist, aber auf ihre politischen Auswirkungen hin ernsthaft geprüft werden muss. Das Fehlen eines eigenen Zugangs zum Meer ist ein mitbestimmender Faktor unserer Handels- und diplomatischen Beziehungen zum Ausland, was in Zeiten des Wirtschaftskrieges, des Krieges der Blockade oder anderer gegen einen europäischen Staat ergriffener wirtschaftlicher und finanzieller Zwangsmassnahmen fremde Staaten zur Kritik an der Haltung der Schweiz veranlasst hat.

Warum haben die Mächte in neuerer Zeit zu zweien Malen, 1919-20 und 1938 von neuem die Neutralität der Schweiz anerkannt?

Nach dem Ende des ersten Weltkrieges wünschte zwar die Schweiz dem Völkerbund beizutreten, aber gleichzeitig ihre Neutralität zu bewahren. Dem Bundesrat war an einer Neu-Anerkennung der Neutralität gelegen, nicht nur weil die Friedensverträge eine langfristige Regelung der internationalen Verhältnisse herbeizuführen schienen, sondern auch weil die Vereinigten Staaten von Amerika und Italien, die durch die Urkunden von 1815 nicht gebunden waren, diesmal Signatarstaaten der Friedensverträge waren. In seinem Memorandum vom 8. Februar 1919 legte der Bundesrat zuhanden der an der Friedenskonferenz von Paris vertretenen Mächte die Gründe dar, die es nach seiner Auffassung rechtfertigten, im Hinblick auf die einzigartige, mit der Neutralität keines anderen Staates vergleichbare Stellung der Schweiz die Anerkennung einer besonderen Rechtslage für unser Land zu fordern. Die Mächte waren 1919 zweifellos nicht so gut disponiert wie

1815; die im Völkerbundspakt niedergelegten Grundsätze und Verpflichtungen waren der Neutralität prinzipiell nicht günstig. Sie liessen sich dennoch vom schweizerischen Standpunkt überzeugen. Die französische Regierung wünschte die Zustimmung der Schweiz zur Aufhebung der Neutralität Hochsavoyens und zur Revision der Freizonen bei Genf zu erlangen; der Bundesrat verknüpfte nun seine Zustimmung zu diesem französischen Begehren mit dem Vorschlag, dass die französische Regierung ihren Wunsch nach Neuankennung der Garantien von 1815 unterstütze. Auf diesem Weg kam der Art. 435 des Versailler Vertrags vom 28. Juni 1919 zustande, in dem die vertragschliessenden Parteien anerkannten, dass die in der Akte vom 20. November 1815 zugunsten der Schweiz begründeten Garantien "internationale Abmachungen zum Zwecke der Aufrechterhaltung des Friedens bilden"; anschliessend stellt der gleiche Artikel fest, dass die Abkommen betreffend die neutralisierte Zone Savoyens und die freien Zonen Savoyens und des Pays de Gex "den heutigen Verhältnissen nicht mehr entsprechen". Der Bundesrat erteilte der Fassung des Art. 435 des Versailler Vertrages seine Zustimmung. Die Schweiz war Frankreich für diesen Dienst zu Dank verpflichtet, aber darüber hinaus war es wertvoll, dass die Signatarmächte der Verträge von 1919 die Neutralität der Schweiz als im Interesse "der Aufrechterhaltung des Friedens" neu anerkannten.

Dies bot die Handhabe für die Anerkennung der rechtlichen Sonderstellung der Schweiz innerhalb des Völkerbundes, dessen Satzung in Art. 21 ausdrücklich feststellte, dass "internationale Uebereinkommen....., welche die Aufrechterhaltung des Friedens sichern, ..... nicht als unvereinbar mit irgend einer Bestimmung des.... Völkerbundsvertrags angesehen" werden. Andererseits hatte die Schweiz auch in diesem Falle den Mächten etwas zu bieten, indem sie sich bereit erklärte, Genf als Sitz des Völkerbundes zur Verfügung zu stellen und dessen Organen alle Erleichterungen zur Erfüllung ihrer Aufgabe zu gewähren. Der amerikanische Präsident Wilson bevorzugte selber die Schweiz

und insbesondere Genf wegen ihrer vom Krieg verschonten, daher für ein Versöhnungswerk geeigneten und durch ihre menschenfreundliche Tätigkeit während des Krieges ausgezeichneten Atmosphäre als künftigen Sitz der neuen Friedensorganisation. Am 13. Februar 1920 gab der in London tagende Völkerbundsrat eine Erklärung ab, in der er zwar grundsätzlich feststellte, dass der Begriff der Neutralität nicht vereinbar sei mit dem Grundsatz, dass alle Mitglieder des Völkerbundes gemeinsam zu handeln haben, um dessen Verpflichtungen Nachachtung zu verschaffen, aber dennoch anerkannte, dass sich die Schweiz in einer einzigartigen Lage befinde; bezugnehmend auf Art. 435 des Vertrags von Versailles und auf die Akte vom 20. November 1815 bestätigte der Völkerbundsrat, dass die darin begründeten Garantien "internationale Abmachungen zur Aufrechterhaltung des Friedens darstellen". Der Völkerbundsrat nahm zur Kenntnis, dass die Schweiz die Pflichten zur Solidarität feierlich anerkannt, die ihr aus der Mitgliedschaft im Völkerbund erwachsen, einschliesslich der Pflicht, "an den vom Völkerbund verlangten kommerziellen und finanziellen Massnahmen gegenüber einem bundesbrüchigen Staat mitzuwirken". In militärischer Hinsicht wurde die Schweiz durch die Londoner Deklaration auf die Verteidigung ihres eigenen Gebietes festgelegt, wohingegen sie dispensiert wurde, "an militärischen Unternehmungen teilzunehmen oder den Durchzug fremder Truppen oder die Vorbereitung militärischer Unternehmungen auf ihrem Gebiet zu dulden". Vom Ausland gesehen wurde also die militärische, nicht aber die wirtschaftliche Neutralität der Schweiz im Falle einer Völkerbundsaktion als zulässig empfunden und daher ausdrücklich bestätigt, dass die Urkunden von 1815 "zu Bestandteilen des Völkerrechts wurden (und) im Interesse des allgemeinen Friedens gerechtfertigt und daher mit dem Völkerbund vereinbar sind".

Es ist bemerkenswert, dass keinem anderen, im ersten Weltkrieg neutral gebliebenen Staat eine ähnliche Vergünstigung oder Sonderstellung eingeräumt wurde. Die Schweiz war und blieb

ein Sonderfall, auch in den Augen der Mächte und des Völkerbundes, die offensichtlich geneigt waren, unser Alpenland als militärisches Reservat zu betrachten; wir selbst haben indessen den bereits erwähnten, durch die moderne Wirtschaftsentwicklung entstandenen Problematik Rechnung getragen, indem wir unsere Solidaritätspflicht im Falle von wirtschaftlichen Sanktionen gegen einen paktbrüchigen Staat anerkannten und dadurch den Zustand schaffen halfen, der "differenzierte Neutralität" genannt wurde.

Man wird in gutem Glauben nicht bestreiten können, dass die Schweiz als Völkerbundssitz in verschiedener Hinsicht zwischen den beiden Weltkriegen anderen Ländern gute Dienste geleistet und sich redlich bemüht hat, alle Bestrebungen zu fördern, die in der Richtung der rechtlichen, schiedsgerichtlichen, versöhnlichen Beilegung von Streitigkeiten lag; sie trat zugunsten der Abrüstung und trat für die Universalität des Völkerbundes ein. Immer hat es die Schweiz abgelehnt, einzelnen Staaten, gruppierungen in- oder ausserhalb des Völkerbundes beizutreten; gutgemeinte Aufforderungen, die Bestrebungen anderer neutraler Kleinstaaten - der sogenannten Oslo-Staaten, die Belgien, Holland und die nordischen Staaten umfassten - aktiv zu unterstützen nahm sie nicht an, in der richtigen Erkenntnis, dass ihre eigene Neutralität anders- und eigenartig ist, dass die Kleinstaatlichkeit als solche noch kein politisches Kriterium bildet und dass sie als kontinentaler Binnenstaat nicht den gleichen Rückhalt am Meer, an der Seefahrt und notfalls an den Seemächten hat wie die genannten Länder.

Es ist nicht immer möglich, dass die schweizerische Neutralität für alle anderen Länder gleichmässig Vorteile besitzt; als im Völkerbund anlässlich der Sanktionen gegen Italien die grundsätzliche Frage des Waffentransits durch die Schweiz angeschnitten wurde, hat unsere ablehnende Haltung wie auch die Verhängung des Waffenembargos nicht nur gegenüber Italien, sondern auch gegenüber Abessinien, zu Verstimmung Anlass gegeben.

Andererseits zeigt es sich, dass, unabhängig vom politischen Regime, Italien in der Neutralität der Schweiz einen Vorteil erblickt, da es die Alpenübergänge lieber in der Hand eines nichtaggressiven Kleinstaates als einer Grossmacht sieht.

Die bisher stets verfolgte Politik der Wehrhaftigkeit kann vom Ausland je nach der Lage bald als vorteilhaft, bald als Hindernis empfunden werden. Wir haben allen Grund zur Annahme, dass die Stellung der Schweiz trotz ihrer Kleinheit infolge ihrer geographischen Lage an einem Kreuzweg Europas von den Mächten für wichtig gehalten und daher mit Aufmerksamkeit beobachtet wird.

All das muss berücksichtigt werden, um zu verstehen, dass die auswärtigen Mächte, die wiederum in zwei rivalisierenden Mächtegruppen zerfallen waren, im Jahre 1938 die Neutralität der Schweiz von neuem im vollen Umfang anerkannten. Das Scheitern der Abrüstungskonferenz, der Austritt Japans, Deutschlands und Italiens aus dem Völkerbund, die grossen internationalen Spannungen, liessen den Entschluss Mottas und des Gesamtbundesrates reifen, dass sich die Schweiz nicht mehr mit der differenzierten Neutralität begnügen könne, sondern innerhalb des Völkerbundes zur traditionellen und umfassenden Neutralität zurückkehren müsse. Bereits 1936 hatte sich Motta in Genf der gemeinsamen Erklärung der Aussenminister von Dänemark, Spanien, Finnland, Norwegen, Holland und Schweden angeschlossen, in der sich diese Länder gegenüber dem Sanktionen-Artikel 16 des Paktes ihre Handlungsfreiheit vorbehielten. Allerdings wünschte der Bundesrat nicht, aus dem Völkerbund auszutreten oder in einseitiger Weise seine Verpflichtungen zu lösen, sondern legte den grössten Wert darauf, dass sein internationales Statut wiederum von den Mächten anerkannt und bestätigt werde. Das geschah auf Grund eines Berichtes des schwedischen Aussenministers Sandler durch eine Erklärung des Völkerbundsrates vom 14. Mai 1938. Der Völkerbundsrat nahm "in Anbetracht der besonderen Lage der Schweiz" und ihrer "durch das Völkerrecht anerkannten

Neutralität", sowie gestützt auf die Londoner Deklaration vom 13. Februar 1920, "dass die immerwährende Neutralität der Schweiz durch die Interessen des allgemeinen Friedens begründet und daher mit dem Pakt vereinbar ist", Akt von der Absicht der Schweiz, in keiner Weise mehr an einer Durchführung der Paktbestimmungen über die Sanktionen mitzuwirken, und erklärt, dass sie nicht aufgefordert werden wird, das zu tun. Gleichzeitig stellt der Völkerbundsrat fest, dass die Schweiz ihren übrigen Verpflichtungen als Mitglied des Völkerbundes nachkommen und diesem die Erleichterungen gewähren wird, die zur freien Ausübung seiner Funktionen auf Schweizer Boden nötig sind. Von den Grossmächten waren Frankreich, Grossbritannien und die Sowjetunion als ständige Mitglieder im Völkerbundsrat vertreten. Aussenkommissar Litwinow verhinderte das Zustandekommen dieser Erklärung nicht. Nachdem die Schweiz durch ihre diplomatischen Vertreter in Berlin und Rom die Erklärung des Völkerbundsrates diesen Regierungen notifiziert hatte, ohne im übrigen eine Frage oder eine Aufforderung daran zu knüpfen, trafen am 21. Juni die Antwortnoten des deutschen und des italienischen Aussenministers ein, in denen die "unbedingte Aufrechterhaltung der Neutralität der Schweiz ein wichtiges Element für die Sicherung des europäischen Friedens" genannt wurde. Vom Standpunkt der Grossmächtepolitik kann dazu gesagt werden, dass im Augenblick einer schweren europäischen Krise 1938 die zwei rivalisierenden Mächtegruppen sich offenbar darin einig waren, dass die Schweiz als neutraler Staat am besten ausserhalb des europäischen Spannungsfeldes bleibe. Seinerseits fasste Motta nie diese Haltung als eine Politik der Selbstisolierung auf, sondern war stets darauf bedacht, im Einvernehmen mit den Mächten zu handeln und der Neutralität ihren Charakter als eines von den Mächten anerkannten und gewährleisteten Status zu bewahren. Das hatte seine tieferen politischen Sinn in der Auffassung, dass die Schweiz, falls sie von einem ausländischen Staat angegriffen würde, auf Grund der verschiedenen Akte, die ihre völkerrechtliche Stellung

gewährleisten, berechtigt wäre, auf die Hilfeleistung der anderen Garantiestaaten Anspruch zu erheben. Dieser Auffassung verlied Motta kurz vor Kriegsausbruch in einer Rede in Zürich am 13. August 1939 Ausdruck. Die Schweiz verblieb im Völkerbund, enthielt sich aber fortan einer rein politischen Stellungnahme, was bei ihrer Stimmenthaltung anlässlich des Ausschlusses der Sowjetunion im ersten Kriegsjahr deutlich zum Ausdruck kam.

Zum Schluss sei kurz folgendes bemerkt: als Schutzmacht sowie durch ihre humanitäre Tätigkeit, vor allem durch das Wirken des Internationalen Roten Kreuzes hat die Schweiz auch während des zweiten Weltkrieges dem Ausland Dienste erwiesen, mögen auch auf anderen Gebieten die Not der Verhältnisse oder menschliche Irrtümer oder Unzulänglichkeiten die Kritik des Auslandes herausgefordert haben. In seinem neuerdings erschienenen Buch "Britische Aussenpolitik" sagt Sir Edward Grigg: "Es gibt in Wirklichkeit nur einen Staat in Europa, der sich tatsächlich für die Neutralität eignet, und das ist eine geographische Zitadelle, die von Natur aus gewaltige Gebirgsbarrieren schützen: die Schweizer Republik." Ob die Staaten, die die Charta von San Francisco angenommen haben, der Meinung sind, dass fortan jegliche Neutralität innerhalb der Vereinten Nationen ausgeschlossen ist, lässt sich politisch nicht unzweideutig feststellen. Ein von der französischen Delegation eingereichtes Amendement, das folgendermassen lautete: "La participation à l'Organisation implique des engagements incompatibles avec le statut de neutralité", wurde nicht in den Text der Charta aufgenommen.

SCHWEIZERISCHE KONSULTATIVKOMMISSION  
ZUR PRUEFUNG DER SATZUNG DER VEREINIGTEN NATIONEN

-----

B e r i c h t  
von  
Herrn Professor Dr. D. Schindler

-----

DIE SATZUNG DER VEREINIGTEN NATIONEN

IM VERHAELTNIS ZUM SCHWEIZERISCHEN STAATSRECHT

UND ZUM GRUNDSATZ DER NEUTRALITAET.

\*

\*

\*

## Inhaltsverzeichnis

	Seite
I. DIE FRAGESTELLUNG	1
II. DIE MITGLIEDSCHAFT UND DIE DAR AUS FOLGENDEN VERPFLICHTUNGEN (OHNE FRIEDENSWAHRUNG)	5
A. Begründung und Beendigung der Mitgliedschaft	5
B. Die Revision der Satzung	8
C Die Mitgliedschaftspflichten	9
III. DIE ALLGEMEINEN PRINZIPIEN UND DIE INTERNATIONALE KOOPERATION	11
IV. DIE FRIEDENSWAHRUNG	12
A. Allgemeines	12
1. Vergleich mit Art.10 des Völkerbunds- paktes	12
2. Vergleich mit Art. 12, 13, 15 des Völ- kerbunds paktes	14
3. Die inhaltliche Bestimmung der Be- schlüsse des Sicherheitsrates	14
4. Die Funktionen, die der Sicherheitsrat "im Namen" der Gesamtheit ausübt	15
5. Das Selbstverteidigungsrecht	16
6. Der Vorbehalt der "compétence nationale"	17
B. Zusammensetzung des Rates und Abstimmungsmodus	19
1. Die Zusammensetzung und der Beizug von Nicht-Ratsmitgliedern zu den Sitzungen	19
2. Die Mehrheitsverhältnisse im Rat; das Erfordernis der Einstimmigkeit der stän- digen Mitglieder	21
C. Friedliche Erledigung von Streitigkeiten	27
D. Kollektive Zwangsmassnahmen	30
1. Die "Feststellung" nach Art. 39	30
2. Nicht-kriegerische Zwangsmassnahmen	32
3. Kriegerische Massnahmen	34
4. Massnahmen gegen die bisherigen Feinde	38
5. Die Rechtslage bei Beschlussunfähig- keit des Sicherheitsrates	40
E. Möglichkeiten der Aufrechterhaltung der Neutraalität	43
V. SCHLUSSBEMERKUNGEN	47

## I. Die Fragestellung .

Einer eingehenden Untersuchung der Frage, welche Bestimmungen der Satzung der Vereinigten Nationen "sont en opposition avec le droit constitutionnel et public suisse et avec notre politique de neutralité" wird am besten eine summarische Uebersicht derjenigen Bestimmungen des schweizerischen Rechts vorausgeschickt, mit welchen die neue internationale Organisation möglicherweise in Widerspruch treten kann.

Kein Widerspruch besteht von vorneherein zwischen den die innere Organisation der Schweiz betreffenden Vorschriften und der Satzung. Diese hat weder auf das Verhältnis von Bund und Kantonen, noch auf dasjenige von Bürger und Staat, noch auf die Behördenorganisation einen direkten Einfluss. Wohl aber kann die Satzung unter Umständen diejenigen Bestimmungen des schweizerischen Rechts berühren, die auf die Besorgung der auswärtigen Angelegenheiten und auf die Beziehungen der Schweiz zum Ausland Bezug haben. Die schweizerische Bundesverfassung enthält darüber wenig Bestimmungen und diese sind in erster Linie Kompetenzvorschriften, die einerseits das Verhältnis von Bund und Kantonen, andererseits das Verhältnis von Bundesrat, Bundesversammlung und Volk regeln. Es handelt sich um die Art. 8-10, Art. 85 Ziff. 5, 6 und 9, Art. 89, Art. 102 Ziff. 7-9 und 11. Eine Bestimmung, welche bestimmte materielle Forderungen aufstellt, ist Art. 29, der die Grundsätze umschreibt, die bei Erhebung der Zölle beachtet werden sollen; Grundsätze, die, wenn nicht zwingende Gründe entgegenstehen, auch beim Abschluss von Handelsverträgen mit dem Ausland zu befolgen sind. Doch bedarf Art. 29 keiner weiteren Darlegung, da ein Widerspruch mit der Satzung von vorneherein ausgeschlossen ist. Jedoch enthalten die Art. 85 und 102 in Verbindung mit den Kompetenzbestimmungen auch Vorschriften materieller Art. Der Bundesversammlung und dem Bundesrat ist die Aufgabe überbunden, Massregeln zu treffen, resp. zu wachen "für die äussere Sicherheit, für die Behauptung der Unabhängigkeit und Neutralität der Schweiz" (Art. 85 Ziff. 6, Art. 102, Ziff. 9, vgl. auch Art. 2).

Es stellt sich die Frage, ob die Bestimmungen der Satzung sich mit dieser, den obersten Behörden gestellten Aufgabe vereinbaren lassen. Die Frage der Vereinbarkeit taucht auch auf angesichts der Vorschrift von Art. 85 Ziff. 6 und 9, wonach "Kriegserklärungen und Friedensschlüsse" und "Verfügungen über das Bundesheer" Sache der Bundesversammlung sind, während der Bundesrat nach Art. 102 Ziff. 11 in Fällen von Dringlichkeit vorläufig über das Heer verfügen kann. Weiter ist fraglich, ob die Vorschrift von Art. 102 Ziff. 8 (Der Bundesrat "wahrt die Interessen der Eidgenossenschaft nach aussen, wie namentlich ihre völkerrechtlichen Beziehungen, und besorgt die auswärtigen Angelegenheiten überhaupt") mit gewissen Verpflichtungen aus der Satzung sich vereinbaren lassen.

Dass die Neutralität der Schweiz durch die Satzung tangiert würde, ist unbestreitbar. Ob die "äussere Sicherheit" beeinträchtigt würde, ist eine Frage, deren Beantwortung sehr heikel ist. Ein nicht weniger heikles Problem stellt sich bezüglich der "Behauptung der Unabhängigkeit"; ob gewisse internationale Bindungen die Unabhängigkeit der Einzelstaaten gewährleisten oder gefährden ist eine Frage, die selbst der Ständige Internationale Gerichtshof in seinem Gutachten zur deutsch-österreichischen Zollunion vom 5. September 1931 nur unbefriedigend zu lösen vermochte. Es kann sich hier natürlich nicht darum handeln, eine den Erörterungen jenes Gutachtens ähnliche Untersuchung anzustellen; das ist, wie sich im folgenden zeigen wird, auch nicht nötig. Ergibt sich ein Widerspruch der Satzung mit jenen Bestimmungen der Bundesverfassung, die lediglich Kompetenzen schaffen und zwar solche, die an sich für die Erfüllung der internationalen Verpflichtung genügen würden (z.B. Kriegserklärung; Besorgung der auswärtigen Angelegenheiten, worunter z.B. auch Aufnahme und Abbruch diplomatischer Beziehungen fällt)? Hier stellt sich die Frage, ob bei so wichtigen Entscheiden Bundesversammlung und Bundesrat durch Abschluss internationaler Abkommen sich der unbeschränkten Ermessensfreiheit, die ihnen nach der Bundesverfassung zusteht, überhaupt begeben

dürfen, ob, anders gesagt, andere als rein schweizerische Interessen - ein internationales Organ wird sich bei der Anordnung von Kollektivaktionen selbstverständlich nicht allein nach schweizerischen Interessen richten - bei solchen Entscheiden massgebend sein dürfen. Und weiter erhebt sich die Frage, ob durch Beitritt zu den Vereinigten Nationen die Schweiz sich jenen Revisionsbestimmungen unterwerfen darf, welche vorsehen, dass durch Mehrheitsbeschluss die Satzung abgeändert, also auch neue Verpflichtungen der Mitgliedstaaten geschaffen werden können; widerspricht es nicht der Bundesverfassung, die den Abschluss internationaler Verträge in die Hände des Bundesrates, der Bundesversammlung und des Volkes gelegt hat, wenn nun unter Umständen der Schweiz gegen ihren Willen neue internationale Verpflichtungen auferlegt werden? Kann die Schweiz, indem sie einen Vertrag unterzeichnet, der eine Kündigung nicht vorsieht, den Organen der Vereinigten Nationen eine solche Blankovollmacht erteilen?

Das sind Fragen, für die sich aus dem Wortlaut der Bundesverfassung keine eindeutige Antwort ergibt. Es kann nicht die Aufgabe dieses Exposés sein, eine eingehende Untersuchung des schweizerischen Verfassungsrechts unter diesem Gesichtspunkt vorzunehmen. Das müsste höchstens dann geschehen, wenn zu prüfen wäre, ob der Beitritt zu den Vereinigten Nationen in den Rahmen der in der Bundesverfassung vorgesehenen internationalen Vertragsabschliessungskompetenz gehört, oder, wie der Beitritt zum Völkerbund, als ein Akt sui generis zu behandeln ist. Es genügt hier festzuhalten, dass der Standpunkt jedenfalls vertreten werden kann, jener Widerspruch zwischen Bundesverfassung und Satzung bestehe. Für die vorliegende Untersuchung muss die Möglichkeit eines solchen Widerspruchs genügen, denn es handelt sich ja nicht um den definitiven Entscheid der aufgeworfenen Rechtsfrage, sondern um eine vorläufige Stellungnahme zu diesem mit dem Beitritt zusammenhängenden Fragenkomplex. Dabei muss jedenfalls auch auf die bisherige Praxis der internationalen Vertragsabschliessung der Schweiz abgestellt werden. Bisher wurden nie internationale Verpflichtungen eingegangen, welche die Stellung unseres Landes als

eines unabhängigen, den Vertragspartnern gleichgestellten Staates beeinträchtigt hätten - abgesehen vom Beitritt zum Völkerbund, der denn auch besonders behandelt wurde. Im Gegensatz zu andern Staaten hat die Schweiz bisher auch nie bündnisähnliche Verpflichtungen übernommen, weil dies ihrer Neutralität widersprochen hätte; der Völkerbund bildete auch in dieser Hinsicht einen Sonderfall. Was in den Jahren 1919/20 im Hinblick auf die damals geschaffene internationale Organisation als ausserhalb der bisherigen Linie der Vertragsschliessung liegend angesehen wurde - rechtlich oder politisch - muss auch heute so betrachtet werden. Wenn in der Völkerbundsbotschaft (S. 90) gesagt wurde: "Wir befinden uns einer neuen, vom Verfassungsgesetzgeber nicht in Betracht gezogenen Situation gegenüber ...", so darf dieses Urteil zum mindesten provisorisch, im Hinblick auf diese Untersuchung, auch hinsichtlich der Vereinigten Nationen als richtig angenommen werden.

Im folgenden wird die Aufmerksamkeit daher hauptsächlich der Abklärung der Verpflichtungen zuzuwenden sein, die sich für die Schweiz aus der Mitgliedschaft bei den Vereinigten Nationen ergeben würden. Diese Verpflichtungen festzustellen ist nun allerdings nicht immer eine einfache Sache. Manche der Bestimmungen der Satzung sind unscharf gefasst; das Verhältnis der Vorschriften zueinander ist oft unklar. Offizielle Kommentare, und zwar der amerikanische (Charter of the United Nations. Report to the President on the Results of the San Francisco Conference, by the Chairman of the United States Delegation, the Secretary of State. June 26, 1945) und der britische (Miscellaneous No. 9 (1945) : A Commentary of the Charter of the United Nations, Signed at San Francisco on the 26th June, 1945. Presented by the Secretary of State for Foreign Affairs to Parliament by Command of His Majesty. Cmd.6666), kamen dem Verfasser erst nach Abschluss der Untersuchung zu, sie bestätigen in allen wesentlichen Punkten deren Ergebnis. Nur in der Frage des Austrittsrechts, über das sich die Satzung ausschweigt, ergaben sich neue Gesichtspunkte. Soweit es erforderlich schien, wurden die Ausführ-

rungen der beiden Kommentare nachträglich in die vorliegende Untersuchung eingearbeitet.

## II. Die Mitgliedschaft und die daraus folgenden Verpflichtungen (ohne Friedenswahrung)

### A. Begründung und Beendigung der Mitgliedschaft.

Der Erwerb der Mitgliedschaft würde für die Schweiz nach Art. 4 der Satzung erfolgen. Es bedürfte eines Entscheides der Generalversammlung auf Grund einer Empfehlung des Sicherheitsrates; die Generalversammlung hätte ihren Beschluss mit  $\frac{2}{3}$  Mehrheit (Art. 18,2), der Sicherheitsrat mit 7 Stimmen, inbegriffen die Stimmen aller fünf ständigen Mitglieder zu fassen (Art. 27,3). In welcher Weise das neue Mitglied seinen Willen, die Mitgliedschaft zu erwerben, kund tun soll, ist in der Satzung nicht gesagt; immerhin darf angenommen werden, dass die Zustimmung der nach dem Verfassungsrecht des neuen Mitgliedes zuständigen Organe erforderlich ist, wie das auch für die ursprünglichen Mitglieder (Art.3, 110.1) vorgesehen ist. Jedenfalls erscheint der Erwerb der Mitgliedschaft gegen den Willen des betreffenden Staates - abgesehen davon, dass dies allen Grundsätzen des Völkerrechts widersprechen würde - schon nach diesen Vorschriften der Satzung als ausgeschlossen. Gegen eine Zwangsmemberschaft spricht auch die Bestimmung des Art. 4, wonach nur Staaten Mitglieder werden können "qui acceptent les obligations de la présente Charte"; das setzt eine ausdrückliche Zustimmungserklärung voraus. Trotzdem sollen die Nichtmitgliedstaaten durch die Organisation verhalten werden, bei der Aufrechterhaltung des Friedens und der internationalen Sicherheit gemäss den Prinzipien des Art. 2 zu handeln (Art. 2 Ziff. 6); das dürfte vor allem Bezug haben auf die Unterstützung der Organisation bei Aktionen, die sie gemäss der Satzung vornimmt und auf das Verbot, einen Staat zu unterstützen, gegen welchen sich eine präventive oder Zwangsaktion der Organisation richtet (Art.2 Ziff. 5). Wenn auch die Nichtmitgliedstaaten durch eine solche

Bestimmung rechtlich nicht gebunden werden können, so werden doch die der Organisation angehörenden Staaten die ihnen zur Verfügung stehenden Mittel anwenden, um die Nichtmitgliedstaaten zu einem solchen Verhalten zu zwingen, ein Zwang, der freilich nur gegenüber Kleinstaaten wirksam sein kann.

Art. 5 und 6 sehen die Suspension und den Ausschluss von Mitgliedern vor. Hingegen ist über den Austritt von Mitgliedern nichts gesagt. Wohl aber wurde an der Konferenz von San Francisco die Frage eingehend geprüft. Der amerikanische Kommentar enthält darüber längere Ausführungen (S. 47-49, 171), deren wichtigste Stelle hier wiedergegeben sei :

"Man war sich schliesslich darüber einig, dass keine Bestimmung über den Austritt in die Satzung aufgenommen werden sollte, dass aber eine darauf bezügliche Erklärung im Bericht der die Frage behandelnden Kommission figurieren sollte, sodass sie durch die Konferenz angenommen werden könnte. Der Wortlaut dieser Erklärung, welcher die Delegation der Vereinigten Staaten zustimmte, und die schliesslich von der Konferenz angenommen wurde, ist folgender :

'Die Kommission ist der Ansicht, dass keine Bestimmung der Satzung den Austritt aus der Organisation ausdrücklich erlauben oder verbieten soll. Die Kommission erachtet es als die höchste Pflicht der Nationen, die Mitglieder sein werden, dauernd in der Organisation zur Wahrung des internationalen Friedens und der Sicherheit mitzuwirken. Wenn sich jedoch ein Mitglied wegen aussergewöhnlichen Umständen gezwungen glaubt, auszutreten und die Last der Aufrechterhaltung des internationalen Friedens und der Sicherheit den andern Mitgliedern zu überlassen, so liegt es nicht in der Absicht der Organisation, dieses Mitglied zur weiteren Mitwirkung in der Organisation zu zwingen.

Insbesondere ist es selbstverständlich, dass Austritte oder andere Formen der Auflösung der Organisation unvermeidlich wären, wenn, entgegen den Hoffnungen der Menschheit, die Organisation sich als unfähig erweisen sollte, den Frieden aufrecht zu erhalten oder dies nur auf Kosten von Recht und Gerechtigkeit tun könnte.

Ebensowenig wäre ein Mitglied verpflichtet, in der Organisation zu verbleiben, wenn seine Rechte und Pflichten durch eine Revision der Satzung, der es nicht zugestimmt hat und zu deren Annahme es sich als ausserstande erachtet, verändert würden, oder wenn ein Revisionsvorschlag zwar die nötige Mehrheit in der Versammlung oder der allgemeinen Konferenz erlangt hätte, jedoch die zu seinem Inkrafttreten erforderlichen Ratifikationen nicht beizubringen wären.

Aus diesen Gründen hat sich die Kommission entschlossen,

davon abzusehen, die Annahme einer Satzungsbestimmung zu empfehlen, die den Austritt ausdrücklich zugelassen oder verboten hätte.' "

Es ist erstaunlich, dass eine so wichtige Frage, wie diejenige des Austritts, eine nach Form und Inhalt so merkwürdige Umschreibung - von einer Regelung kann man kaum sprechen - gefunden hat. Jedenfalls kann ein Austritt erfolgen, sofern gewisse Voraussetzungen erfüllt sind. Diese Voraussetzungen brauchen hier nicht näher geprüft zu werden, es genügt, wenn darauf hingewiesen wird, dass aus politischen Gründen dieses Recht leichter von einem Grosstaat als einem Kleinstaat ausgeübt werden kann. Wenn ein ständiges Ratsmitglied austreten sollte, so würde das die Zusammensetzung des Sicherheitsrates in einer alle übrigen Staaten aufs tiefste berührenden Weise verändern. Die ständigen Mitglieder umfassen alle heute massgebenden militärischen Grossmächte, weshalb Gewähr geboten ist, dass die Organisation nicht dem Kampf der einen dieser Mächte gegen die anderen dienstbar gemacht werden kann. Sobald aber eine dieser Mächte austritt, kann - wie beim Völkerbund - diese Situation eintreten. Durch einen solchen Austritt würde die Organisation nicht hinfällig, trotzdem die fünf Hauptmächte in der Charta namentlich aufgeführt sind; auch der Völkerbund kam rechtsgültig zustande, obschon die Vereinigten Staaten, die nach Art. 4 ständiges Ratsmitglied hätten sein sollen, ihm nie angehörten, und er fiel nicht dahin, als andere Staaten, die Art. 4 als ständige Ratsmitglieder vorgesehen hatte, ihn verliessen. Entsprechendes würde für die Vereinten Nationen gelten. Die Beschlussfassung könnte auch dann noch gemäss dem Wortlaut des Art. 27 der Charta erfolgen. Aber der politische Charakter der ganzen Organisation wäre geändert und das innere Gleichgewicht, das einen gewissen - allerdings prekären - Schutz der Kleinstaaten gegen den Machtmissbrauch durch den Sicherheitsrat bietet, wäre zerstört. Wohl käme das Austrittsrecht auch dem Kleinstaat zu. Ob dieser aber davon Gebrauch machen könnte, wäre eine politische Frage. Sein Austritt würde als eine Parteinahme für den austretenden Grosstaat aufgefasst werden und würde ihn wahrscheinlich in

noch grössere Schwierigkeiten bringen als das Verbleiben in der Organisation. Die Gefahr, in den Kampf der Grossmächte hineingezogen zu werden, ist also offensichtlich; nur eine Neutralität, die von vorneherein zugesichert ist, kann den Kleinstaat vor diesem Risiko bewahren

#### B. Die Revision der Satzung.

Die Revision der Satzung (Art. 108 und 109) geschieht mit  $\frac{2}{3}$  Mehrheit, in welcher sämtliche ständige Ratsmitglieder inbegriffen sein müssen. Inhaltliche Schranken für die Revision sind nicht vorgesehen. In dieser Hinsicht war das schweizerische Völkerbundsprojekt von 1919 bedeutend besser durchdacht; es war ein grundlegender Bundesvertrag, der nur einstimmig zu ändern gewesen wäre und eine Verfassung des Völkerbundes, die mit qualifiziertem Mehr hätte revidiert werden können, vorgesehen. Ausserdem sah das schweizerische Völkerbundsprojekt eine inhaltliche Schranke für Verfassungsänderungen vor; Art. 65, Abs. 2 bestimmte :

"Durch die Revision der Verfassung kann weder die materielle Zuständigkeit des Völkerbundes gegenüber seinen Gliedern erweitert, noch können Sonderrechte und Sonderpflichten der einzelnen Staaten oder Gruppen von Staaten begründet, abgeändert oder aufgehoben werden. Die hierauf bezüglichen Bestimmungen können nur mit der freien Zustimmung der Beteiligten abgeändert werden. Streitigkeiten über die Revidierbarkeit einer Bestimmung entscheidet der Konfliktshof gemäss Art. 57."

Nach dem Wortlaut der neuen Satzung ist es möglich, dass auf dem Wege der Revision den Mitgliedstaaten neue Verpflichtungen auferlegt werden, dass etwa die Vorrechte der ständigen Mitglieder noch mehr gesteigert, dass die Kompetenzen des Sicherheitsrates erhöht, z.B. seine Befugnisse, die gegenwärtig zum Teil nur empfehlend sind, zu rechtsverbindlichen gemacht werden. Ferner könnte durch Revision der Vorbehalt des Art. 2 Ziff. 7 aufgehoben und die Befugnis der Organisation auch auf Angelegenheiten der "compétence nationale" ausgedehnt werden. Schliesslich braucht die Revision nicht genereller Natur zu

sein; nichts hindert die 2/3 Mehrheit daran, einzelnen Staaten Sonderpflichten aufzuerlegen. Während nun aber nichts gegen den Willen eines jeden der fünf ständigen Mitglieder\* der Organisation, welche zur 2/3 Mehrheit gehören, die Satzungsänderungen gemäss ihrem verfassungsmässigen Verfahren ratifizieren müssen, bleibt ein zur Minderheit gehörendes Mitglied rechtlos; es ist an den Beschluss der Mehrheit gebunden. Nach dem Völkerbundspakt (Art. 26) schieden Mitglieder, die eine Satzungsänderung nicht annahmen, aus dem Bunde aus. Die Satzung der Vereinigten Nationen enthält keine derartige Bestimmung; nach der im amerikanischen Kommentar mitgeteilten, von der Konferenz von San Francisco angenommenen Kommissionserklärung, könnte zwar ein Austritt stattfinden; ob er sich praktisch durchführen lässt, ist, wie oben angedeutet wurde, eine politische Frage.

\* beschlossen werden kann und auch diejenigen Mitglieder

### C. Die Mitgliedschaftspflichten.

Wenn von den Verpflichtungen im Zusammenhang mit der Friedenswahrung und der Pflicht, Satzungsrevisionen auch gegen den eigenen Willen anzunehmen, (s. oben) abgesehen wird, so beschränken sich die Mitgliedschaftspflichten auf wenig.

Zwar enthält die Satzung drei generelle Klauseln. Gemäss Art. 2, Ziff. 2 sollen die Mitglieder "remplir de bonne foi les obligations qu'ils ont assumées aux termes de la présente Charte", ein selbstverständlicher Grundsatz, der keine neuen Verpflichtungen schafft, sondern nur der Bekräftigung der bereits bestehenden dient. Nach Art. 4 müssen die Staaten, um Mitglieder werden zu können, "accepter les obligations de la présente Charte", und Art. 25 bestimmt: "Les Membres de l'Organisation conviennent d'accepter et d'appliquer les décisions du Conseil de Sécurité conformément à la présente Charte". Die Verpflichtungen, um die es sich nach Art. 4 handelt, und die Ratsentscheide, von denen in Art. 25 die Rede ist, beziehen sich nach der Satzung, wie sie gegenwärtig lautet, auf die Friedenswahrung und werden

später betrachtet werden. Art. 25 ist allerdings in einer Weise gefasst, die einigen Zweifel offen lässt, ob nicht dem Sicherheitsrat ein allgemeines Befehlsrecht gegenüber den Mitgliedstaaten gegeben werden soll. Es ist nämlich nicht gesagt, dass die Staaten diejenigen Entschiede des Sicherheitsrates annehmen und anwenden müssen, die dieser auf Grund der Satzung gefasst hat, sondern sie haben schlechthin "les décisions du Conseil de Sécurité" auszuführen und die Worte "conformément à la présente Charte" beziehen sich nur auf diese Ausführung. Die im Wortlaut des Art. 25 liegende Unklarheit ist nicht unbedenklich, da sie im Zweifelsfall zugunsten der Kompetenz des Sicherheitsrates ausgenützt, zum mindesten in der politischen Polemik gegen einen Staat gebraucht werden könnte, der sich weigern sollte, kompetenzwidrige Beschlüsse des Sicherheitsrates auszuführen. Es scheint zwar selbstverständlich, dass der Sicherheitsrat nur innerhalb der Befugnisse, die ihm die Satzung in den übrigen Artikeln überträgt, Beschlüsse, welche die Mitgliedstaaten verpflichten, fassen kann, und in dieser Weis wird Art. 25 im amerikanischen Kommentar (S. 78/9) verstanden. Aber das hätte ausdrücklich gesagt und nicht eine Formel gewählt werden sollen, welche einen gegenteiligen Schluss zulässt. Vor allem ist aber zu bedenken, dass die Verpflichtung des Art. 25 sich auch auf Beschlusskompetenzen bezieht, die dem Sicherheitsrat durch eine Revision der Satzung übertragen werden könnten. Jedenfalls liegt hier die Möglichkeit eines Einbruchs in die Neutralität vor.

Zu den Mitgliedschaftspflichten gehört die Anerkennung der Rechtsfähigkeit der Organisation (Art. 104) und die Zuerkennung von Vorrechten und Immunitäten an die Organisation und ihre Beamten sowie an die Vertreter der Mitgliedstaaten (Art. 105). Darin liegt nichts, was dem schweizerischen Recht oder der Neutralität widersprechen würde.

Soweit die Frage der Immunität mit dem Problem des Sitzes der Organisation zusammenhängt, wird hier nicht darauf eingetreten.

### III. Die allgemeinen Prinzipien und die internationale Kooperation.

Die Satzung umschreibt in Art. 1 die Zwecke der Vereinigten Nationen und in Art. 2 die Grundsätze, welche die Organisation und die einzelnen Mitglieder in der Verfolgung der Zwecke beachten sollen. Art. 1 schafft seiner Natur nach keine unmittelbaren Rechtsverpflichtungen, kann aber für die Interpretation der sonstigen Bestimmungen der Satzung von Bedeutung sein. Art. 2 enthält in Ziff. 1 eine Erklärung mehr dekorativer Art über die souveräne Gleichheit der Staaten, während die übrigen Ziffern teils den Charakter von Kundgebungen bestimmter Absichten haben (Ziff. 3 und 6, wobei Ziff. 3 durch die späteren Bestimmungen der Satzung eine nähere juristische Präzision erfährt), teils unmittelbare Rechtsverpflichtungen begründen (Ziff. 2, 4, 5, 7). Einige dieser Verpflichtungen beziehen sich auf die Friedenswahrung und werden dort zur Sprache kommen. Wichtig ist der Vorbehalt der "compétence nationale d'un Etat" in Ziff. 7. Diese Bestimmung kann sich, ähnlich der entsprechenden, die in Art. 15, Abs. 8 des Völkerbündspaktes enthalten war, als Schutz der Kleinstaaten auswirken. (Zu Art. 2 Ziff. 7 vgl. auch unter IV A. 6).

Ueber die internationale Kooperation auf ökonomischem und sozialem Gebiet enthält die Satzung in Kap. IX (Art. 55-60) im wesentlichen ein Programm, während Kap. X (Art. 61 - 72) durch Schaffung des "Conseil économique et social" die zur Erreichung der in Kap. IX genannten Ziele nötige Organisation schafft. Diese Ziele liegen in der Richtung der von der Schweiz von jeher, insbesondere auch auf internationalem Gebiet, verfolgten Wirtschafts- und Sozialpolitik. Die Programmpunkte des Art. 55 lassen der Freiheit der Staaten in der Verwirklichung der aufgestellten Postulate jedenfalls weiten Spielraum; wenn also z.B. in Art. 55 gesagt wird "Les Nations Unies favoriseront: a) ... le plein emploi...", so kann daraus unmöglich eine Verpflichtung für die Schweiz abgeleitet werden, etwa ein "Recht auf Arbeit" zu statuieren oder eine kollektivistische Wirtschafts-

ordnung einzuführen; oder wenn "les Nations Unies favoriseront:  
 c) Le respect universel et effectif des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour tous, sans distinction... de sexe..."  
 so ergibt sich daraus sicher nicht die Verpflichtung auf Einführung des Frauenstimmrechts in der Schweiz.

Bemerkenswert ist, dass im Gebiete der ökonomischen und sozialen Kooperation die wirkliche Gleichheit der Staaten gewahrt ist und keinem Organ eine Befehlsgewalt gegen die Mitgliedstaaten eingeräumt wurde. Die Rechtschaffung auf diesem Gebiet wird vielmehr Sache zwischenstaatlicher Verträge sein, Verträge, welche entweder durch die Generalversammlung oder durch besonders einzuberufende internationale Konferenzen zu beraten sein werden, und dann offenbar der Ratifikation der einzelnen Staaten unterliegen (Art. 62.<sup>3</sup> und 4). Jedenfalls liegt nichts vor was dem schweizerischen Recht oder der Neutralitätspolitik widersprechen würde.

Diejenigen Teile der Satzung, die sich auf die "Territoires non autonomes", das "Régime international de tutelle" sowie den "Conseil de tutelle" beziehen, brauchen hier nicht erörtert zu werden. Das schweizerische Recht und die Neutralität werden dadurch nicht berührt.

#### IV. Die Friedenswahrung.

##### A. Allgemeines.

1. Auf die Teile der Satzung, die sich mit der Friedenswahrung befassen, d.h. die Kap. VI, VII und VIII, und die damit zusammenhängenden Bestimmungen in andern Kapiteln, haben die Schöpfer der neuen Organisation das Hauptgewicht gelegt. Auch für den Völkerbund stand die Friedenswahrung im Vordergrund. Während aber der Völkerbund die Enthaltung vom Kriege in den Vordergrund stellte und zu diesem Zwecke bestimmte Normen für das gegenseitige Verhalten der Staaten aufstellte, dem Völkerbundsrat aber keine eigentliche Entscheidungskompetenz übertrug, stellt die Satzung der Vereinigten Nationen die Kollektivaktion

in den Vordergrund und überträgt zu diesem Zwecke dem Sicherheitsrat eigentliche Befehlsbefugnisse. Während sich unter dem Völkerbund die Verpflichtungen der Mitgliedstaaten aus dem Pakt, nicht aus den Beschlüssen des Rates ergaben, gilt jetzt das Umgekehrte: die Mitgliedstaaten sind durch die Beschlüsse des Rates gebunden, während die sich aus der Satzung ergebenden materiellrechtlichen (d.h. nicht im blossen Gehorsam bestehenden) Verpflichtungen spärlich sind und ihre Sanktion in keiner Weise gesichert ist. Der Völkerbund zählte auf die Vertragstreue der Mitgliedstaaten, die Vereinigten Nationen sind auf der Gehorsamspflicht gegenüber dem in seinen Beschlüssen praktisch freien Sicherheitsrat aufgebaut.

Der Völkerbundspakt enthielt einen Art. 10 mit folgendem Wortlaut :

"Les Membres de la Société s'engagent à respecter et à maintenir contre toute agression extérieure l'intégrité territoriale et l'indépendance politique présente de tous les Membres de la Société. En cas d'agression, de menace ou de danger d'agression, le Conseil avise aux moyens d'assurer l'exécution de cette obligation."

In der Charta steht folgende Bestimmung in Art. 2, Ziff. 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."

Auch nach dem neuen Text ist also "l'intégrité territoriale ou l'indépendance politique" der Staaten zu achten (vgl. jedoch die Bemerkungen unter 6), aber von der Verpflichtung, sie gegen jeden äussern Angriff aufrechtzuerhalten, ist nicht mehr die Rede. Ob dem angegriffenen Staat Hilfe geleistet werden soll, entscheidet der Sicherheitsrat. Eine gegenseitige Hilfeleistungspflicht besteht nur innerhalb der vom Sicherheitsrat beschlossenen Aktion (Art. 2 Ziff. 5, Art. 49), wobei es übrigens unklar ist, wie sich diese beiden Bestimmungen der Satzung zu den Anordnungen des Sicherheitsrates (z.B. nach 48.<sup>1</sup>) verhalten. Die universale Hilfeleistungspflicht von Art. 10 des Völkerbundspak-

tes ist ersetzt worden durch Bündnisse einzelner Staaten untereinander, die als "accords régionaux" von der Satzung anerkannt sind und deren Zulässigkeit sich wohl auch aus Art. 51 (droit naturel de légitime défense, individuelle ou collective) ergibt.

2. Im Gegensatz zum Völkerbundspakt (Art. 12, 13 und 15) schreibt die Satzung kein bestimmtes Verfahren vor, das im Falle einer "Streitigkeit, die zu einem Bruch führen könnte", anzuwenden wäre. Deshalb kann auch nicht, wie nach dem Völkerbundspakt Art. 16, derjenige Staat, der in Missachtung dieser Bestimmungen zum Kriege schreitet, als Angreifer, gegen welchen die Sanktionen der übrigen Mitgliedstaaten durchzuführen sind, betrachtet werden. Auch hier ist die materiellrechtliche Norm durch die Entscheidungsbefugnis des Sicherheitsrates ersetzt worden. So sehr es zu begrüßen ist, dass die viel zu schematische Regelung des Art. 16 des Völkerbundespaktes fallen gelassen wurde, so wenig kann die unbeschränkte Ermessungsfreiheit des Sicherheitsrates als befriedigend bezeichnet werden.

3. Die einzige Bestimmung der Satzung, welche die Entschliessungsfreiheit des Sicherheitsrates bei der Aufrechterhaltung des Friedens und der internationalen Sicherheit materiell einigermaßen einschränkt, findet sich in Art. 24, Abs. 2, Satz 1, der lautet :

"Dans l'accomplissement de ces devoirs, le Conseil de Sécurité agit conformément aux Buts et Principes des Nations Unies."

Damit wird auf die Art. 1 und 2 verwiesen. Diese enthalten eine Reihe sehr anerkennenswerter Grundsätze, doch ist, wie erwähnt, eine Pflicht der Organisation, einem angegriffenen Staat beizustehen, nicht statuiert worden. Nur in Art. 1 wird als Zweck der Organisation - Zweck ist aber keine Rechtspflicht - angegeben "de prévenir et d'écarter les menaces à la paix \*"

Man wird sich über die Wirksamkeit der inhaltlichen Bestimmung der Ratsbeschlüsse durch die zitierte Vorschrift des Art. 24 keine Illusionen machen dürfen, umso mehr, als das Zustandekommen

\* et de réprimer tout acte d'agression ou autre rupture de la paix...

der für einen Beschluss nötigen Mehrheit im Sicherheitsrat politische Kompromisse nötig machen wird, hinter denen die mehr idealen Anforderungen der Art. 1 und 2 notwendigerweise zurücktreten werden.

Selbst die öffentliche Kritik der Ratsbeschlüsse wird nicht viel ausrichten können. Zwar wird in den Staaten, welche die Freiheit der Presse und die Freiheit der parlamentarischen Beratung kennen, Kritik geübt werden können. Aber die Generalversammlung der neuen Organisation, deren Befugnisse ohnedies sehr bescheiden sind, ist nach der Satzung gerade dann mundtot gemacht, wenn ihre Stellungnahme am bedeutungsvollsten wäre und am wirksamsten gegen den Machtmissbrauch des Sicherheitsrates eingesetzt werden könnte, dann nämlich, wenn der Sicherheitsrat sich mit der Erledigung von Streitigkeiten befasst (Art. 11.<sub>2</sub> am Ende: "avant ou après discussion"; Art. 12.<sub>1</sub>). Diese Unterbindung des freien Wortes im wichtigsten Moment ist ein deutliches Indiz für die hegemonialen Tendenzen der neuen Organisation.

4. Diese Tendenzen fanden auch einen Niederschlag in Art. 24.<sub>1</sub>, der lautet:

"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."

Die Bedeutung dieser Bestimmung ist nicht klar. Möglicherweise handelt es sich bloss um eine Deklaration, durch welche einerseits die Verpflichtung des Sicherheitsrates klar gestellt, andererseits seine Hegemonie ideologisch unterbaut werden soll. Es kann sich aber auch um eine Auftrags- und Vollmächterteilung von rechtlicher Tragweite handeln. So aufgefasst könnte Art. 24 z.B. dazu dienen, sämtliche Mitgliedstaaten für Anordnungen des Sicherheitsrates verantwortlich zu machen, auch solche Mitgliedstaaten, die sich an den vom Rat beschlossenen Massnahmen nicht selbst beteiligt haben. So könnte z.B. ein Staat, gegen

den sich Zwangsmassnahmen gerichtet hätten, ohne dass es möglich gewesen wäre, den Willen der Organisation ihm gegenüber durchzusetzen (wie gegen Italien 1935/36), nachträglich, wenn er die politische Möglichkeit hätte, alle Mitgliedstaaten für die ihm entstandenen Schäden haftbar machen. Umgekehrt könnten die Mächte, die gemäss Beschluss des Sicherheitsrates einen Krieg geführt hätten, gestützt auf Art. 24<sub>1</sub> versuchen, die andern Mitgliedstaaten zur Tragung eines Teils der Kriegskosten zu verpflichten. Zugunsten derartiger Forderungen würden nötigenfalls wirtschaftlich und politische Druckmittel eingesetzt werden. Sofern ein Krieg im Allgemeininteresse geführt würde, liesse sich die Verlegung der Kriegskosten auf Alle moralisch einigermaßen rechtfertigen, wenn auch zu bemerken ist, dass es mit den bisherigen Begriffen von Neutralität unvereinbar wäre, wenn ein im Krieg neutral gebliebener Staat zur Tragung der Kriegskosten herangezogen würde. Da aber bei der vorgesehenen Organisation die ständigen Ratsmitglieder nur in einen Krieg eintreten werden, wenn ihre eigenen vitalen Interessen auf dem Spiele stehen, ist es unsicher, ob ein vom Sicherheitsrat dekretierter Krieg jenen Charakter besitzen wird; wohl aber wird der Sicherheitsrat, der ja nach Art. 24<sub>1</sub> im Namen aller handelt, die Möglichkeit haben, daraus die ihm erwünschten Konsequenzen zu ziehen. Ueber Art. 25: "Les Membres de l'Organisation conviennent d'accepter et d'appliquer les décisions du Conseil de Sécurité conformément à la présente Charte", der im Zusammenhang mit Art. 24 steht, ist bereits oben unter II C. gesprochen worden.

5. Das Selbstverteidigungsrecht (droit naturel de légitime défense) ist ausdrücklich anerkannt (Art. 51). Es kann geltend gemacht werden gegen eine "agression armée", ein Begriff der wesentlich enger ist als die in Art. 39 umschriebenen, das Eingreifen des Sicherheitsrates fordernden Tatbestände (menace contre la paix, rupture de la paix, acte d'agression), wodurch einem Missbrauch dieses Rechtes gesteuert ist, soweit das durch die Formulierung von Texten geschehen kann. Die Selbstverteidigung

kann individuell oder kollektiv geschehen, womit wohl gesagt sein soll, dass Bündnisverpflichtungen zwischen Mitgliedstaaten für den Fall eines Angriffs im Sinne von Art. 51 erlaubt sind. Die Selbstverteidigung geschieht nach Art. 51 unter Vorbehalt späterer Anordnungen des Sicherheitsrates; diese Anordnungen werden allerdings durch einen bereits im Gange befindlichen Krieg stark präjudiziert sein.

Von den Regionalpakten und den Sonderrechten der Sieger des zweiten Weltkrieges gegenüber den unterlegenen Staaten (Art. 52, 53, 106, 107) soll später die Rede sein.

6. In Art. 2 Ziff. 7 ist die "compétence nationale" der Mitgliedstaaten gegenüber den Interventionen der Organisation sichergestellt. Das Interventionsverbot gilt für die Angelegenheiten "qui relèvent essentiellement de la compétence nationale d'un Etat". Der Völkerbundspakt enthielt in Art. 15 Abs. 3 eine Bestimmung folgenden Wortlauts:

"Si l'une des Parties prétend et si le Conseil reconnaît que le différend porte sur une question que le droit international laisse à la compétence exclusive de cette Partie, le Conseil le constatera dans un rapport, mais sans recommander aucune solution."

Während unter dem Völkerbund die Empfehlung des Rates nur ausgeschlossen war, wenn die Angelegenheit zur "ausschliesslichen" Kompetenz des Staates gehörte und die Frage der Kompetenz nach Völkerrecht zu entscheiden war, ist unter der neuen Satzung die Befugnis der Organisation stärker eingeschränkt; sie findet eine Schranke schon dann, wenn eine Angelegenheit nicht ausschliesslich sondern nur "im wesentlichen" dem innern Wirkungskreis angehört; durch Verwendung des Begriffs "essentiellement" und infolge des Verzichts auf die Verweisung auf das Völkerrecht ist die Grenze sehr unscharf geworden. Während die Befugnisse der neuen Organisation zur Durchführung von Zwangsmassnahmen viel weiter gehen, als diejenigen des Völkerbundes, ist an dieser Stelle eine entgegengesetzte Tendenz feststellbar. Vom Standpunkt der Kleinstaaten aus ist gegen Art. 2 Ziff. 7 nichts einzu-

wenden. Freilich wird dadurch, wie ich in meinem dem Eidg. Politischen Departement erstatteten Bericht zum Projekt von Dumbarton Oaks vom 20. November 1944 ausgeführt habe, die Erledigung gewisser Streitigkeiten erschwert. Aber das kann vom Kleinstaat eher in Kauf genommen werden, als ein Eingriff des Sicherheitsrates in die zum innern Wirkungskreis gehörenden Angelegenheiten.

Doch bietet die Satzung andererseits keinen Schutz gegen den Eingriff eines mächtigen Einzelstaates in den "innern Wirkungskreis" eines schwächeren andern Staates. Ein solcher Eingriff hätte dem Art. 10 des Völkerbündspaktes widersprochen, jedoch ist er nicht unvereinbar mit Art. 2 Ziff. 4 der Satzung, der die politische Unabhängigkeit nur schützt gegen Drohung und Gewaltanwendung, nicht aber gegen andere Methoden fremder Einmischung. Zudem trifft die Verpflichtung nach Art. 2 Ziff. 4 die Mitglieder nur "dans leurs relations internationales", was eine weitere Einschränkung gegenüber Art. 10 des Völkerbündspaktes zu sein scheint. Es soll allerdings nicht übersehen werden, dass bei solchen Abkommen die politische Wirklichkeit wichtiger ist als die juristische Tragweite des Wortlautes und der Sicherheitsrat auch Massnahmen, die nicht unter das Verbot von Art. 2 Ziff. 4 fallen - z.B. die Organisation einer "fünften Kolonne" - nach Art. 39 als Friedensbedrohung bezeichnen kann. Doch wird jeder Mangel im Wortlaut sich in erster Linie zu Ungunsten der kleinen Staaten auswirken.

## B. Zusammensetzung des Rates und Abstimmungsmodus

1. Der Sicherheitsrat besteht aus den fünf ständigen und sechs von der Generalversammlung auf zwei Jahre gewählten nicht permanenten Mitgliedern, von denen jedes Jahr drei in Austritt kommen und nicht sofort wieder wählbar sind. Die kurze Amtsdauer und die Unmöglichkeit der sofortigen Wiederwahl macht es den nichtständigen Mitgliedern unmöglich, im Rate zu wirklichem Einfluss zu gelangen; das scheinbar demokratische Wahlsystem verstärkt die hegemonische Stellung der ständigen Mitglieder, entspricht also kaum den Interessen der Kleinstaaten.

Nichtmitglieder des Rates werden in gewissen Fällen zu dessen Sitzungen beigezogen. Ein Mitglied, dessen Interessen nach Ansicht des Sicherheitsrates besonders berührt werden, kann an der Diskussion des Rates mit beratender Stimme teilnehmen (Art. 31). Behandelt der Sicherheitsrat einen Streitfall, an welchem ein Nichtmitglied Partei ist, so ist es einzuberufen (selbst wenn es nicht den Vereinigten Nationen angehört), um an der Diskussion mit beratender Stimme teilzunehmen (Art. 32). Wenn jedoch der Sicherheitsrat beschlossen hat, Gewalt anzuwenden und beabsichtigt, ein im Rat nicht vertretenes Mitglied aufzufordern, gemäss seiner nach Art. 43 übernommenen Verpflichtungen mit Streitkräften mitzuwirken, so ist das Mitglied, wenn es dies wünscht, einzuladen "à participer aux décisions du Conseil de Sécurité touchant l'emploi de contingents des forces armées de ce Membre", d.h. also offenbar mit Stimmrecht mitzuwirken (Art. 44). Diese Bestimmung ist in doppelter Hinsicht bemerkenswert. Einmal erfolgt die Einladung nur, wenn Truppenunterstützung durch dieses Mitglied in Frage steht, nicht aber dann wenn von ihm gemäss Art. 43., die Gewährung von "l'assistance et les facilités, y compris le droit de passage"

oder die Vornahme nicht-kriegerischer Zwangsmassnahmen (Art. 41) verlangt wird. Andererseits ist das in Art. 44 (im Gegensatz zu Art. 31 und 32) gewährte Stimmrecht von kleinem Wert. Denn nirgends steht, dass durch den Beizug eines solchen Mitgliedes (nach dem amerikanischen Kommentar kann es je nur eines sein) die Mehrheitsverhältnisse im Rate geändert werden; nach wie vor wird der Rat mit sieben Stimmen (inbegriffen die Stimmen aller ständigen Mitglieder) Beschlüsse fassen können (Art. 27); wenn im Rat also bereits eine Mehrheit von sieben vorhanden ist, um den Staat X zur militärischen Hilfe nach Art. 43 zu verpflichten, so kann dessen Stimmrecht im Rat daran nicht ändern. Nur dann, wenn im Rat bloss sechs Stimmen für die militärische Beteiligung von X sich finden, und X selbst am Kriege teilnehmen möchte, kann sein Beizug zur Rats-sitzung mit Stimmrecht einen Einfluss haben - allein dieser Fall wird nicht eintreten, weil schon für den Vorentscheid, das Mitglied zur Truppenstellung aufzufordern, eine Mehrheit von sieben notwendig sein wird. Ob dem Mitglied Stimmrecht gewährt wird oder nicht, scheint also auf das gleiche herauszukommen. Das Stimmrecht des Art. 44 könnte dann einen Sinn haben, wenn gemäss den Sonderabkommen nach Art. 43 die Stimmverhältnisse im Rat für den Entscheid über Truppenhilfe auf Grund dieser Abkommen geändert werden, d.h. womöglich einem zur Truppenhilfe verpflichteten Mitglied ein Vetorecht gegen den Entscheid des Sicherheitsrates eingeräumt werden könnte. Ob die Schöpfer der Satzung an so etwas gedacht haben, kann in Ermangelung genauerer Unterlagen nicht gesagt werden.

In Art. 47 ist ein Generalstabkomitee vorgesehen, bestehend aus den Generalstabschefs der ständigen Ratsmitglieder oder ihrer Stellvertreter. Dieses lädt andere Mitglieder der Vereinigten Nationen ein "à s'associer à lui, lorsque la participation de ce Membre à ses travaux lui est nécessaire pour la bonne exécution

de sa tâche". Die Einberufung dieses Mitgliedes ist also abhängig vom freien Ermessen des Generalstabskomitees. Ob dieses Komitee einstimmig (was zu vermuten ist) oder mit Mehrheit beschliesst und welches die Stellung des einberufenen Staates in diesem Gremium ist, insbesondere ob es das gleiche Stimmrecht wie die andern Mitglieder besitzt, bleibt nach dem Text des Art. 47 unsicher.

2. Nach Art. 27 werden die Entscheide des Sicherheitsrates mit einer Mehrheit von sieben Stimmen gefasst. Bei allen Entscheiden, die nicht blosse Verfahrensfragen betreffen, müssen alle ständigen Ratsmitglieder zu der Mehrheit von sieben gehören. Mitglieder, die Parteien an einem Streit sind, den der Sicherheitsrat nach Kap. VI oder Art. 52.3 behandelt, enthalten sich der Stimme; doch muss offenbar auch in diesem Fall eine Mehrheit von sieben Stimmen für einen gültigen Beschluss zustandekommen. Das hat zur Folge, dass, wenn fünf Ratsmitglieder selbst Parteien an einem Streit sind (z.B. zwei gegen drei), der Rat beschlussunfähig wird, da er dann nur noch sechs stimmberechtigte Mitglieder umfasst.

Das Erfordernis der Einstimmigkeit der ständigen Ratsmitglieder gibt jedem von ihnen das Vetorecht gegen alle Beschlüsse, die nicht Verfahrensfragen betreffen oder gestützt auf Kap. VI oder Art. 52.3 erfolgen. Diese Einstimmigkeitsklausel ist verständlich soweit sie der Ausdruck der bestehenden machtpolitischen Verhältnisse ist, die die Durchführung einer Gesamtktion gegen den Willen einer der Hauptmächte als unmöglich erscheinen lassen. Sie ist vielleicht auch noch verständlich als Schutz jeder der fünf Mächte vor einer gegen sie selbst gerichteten Gesamtktion der Organisation. Wenn schon die Hauptmächte untereinander Krieg führen, so kann das nicht im Namen der Gesamtheit geschehen; vielmehr ist dann die Organisation lahmgelegt und es können auch

die übrigen Staaten nicht durch Ratsbeschlüsse zur Mitwirkung am Krieg verpflichtet werden. Insofern schützt das Vetorecht diese davor, durch die Organisation in einen Krieg zwischen den fünf ständigen Ratsmitgliedern hineingezogen zu werden. Andererseits verhindert das Vetorecht auch eine Hilfeleistung der Organisation an einen Staat, der von einer der fünf Hauptmächte angegriffen wird; die durch die Organisation geschaffene Kollektivsicherheit versagt also gerade in demjenigen Fall, wo sie am nötigsten wäre. Das Veto spielt überdies nicht nur dann, wenn die ständigen Ratsmitglieder selbst aktiv oder passiv betroffen sind. Vielmehr gibt es jeder dieser Mächte die Möglichkeit, Ratsbeschlüsse auch dann zu verunmöglichen, wenn sie selbst nicht direkt berührt ist. Sie kann Gesamtaktionen auch gegen beliebige andere Staaten, wie ihre Satellitenstaaten, verhindern, ja schon die Feststellung hintertreiben, dass eine Bedrohung des Friedens, ein Friedensbruch oder eine Angriffshandlung vorliegt. Das ist umso bedenklicher, als ohne Beschlussfassung des Sicherheitsrates eine Hilfeleistungspflicht überhaupt nicht besteht, es sei denn, dass der angegriffene Staat mit einem andern ein Bündnis abgeschlossen hat, auf das er sich gegebenenfalls berufen kann. Die beinahe anarchische Freiheit, die den mit dem Vetorecht ausgestatteten Mächten beim Entscheid über Gesamtaktionen zusteht, erscheint umso stossender, als die andern Staaten (mit Ausnahme von den zwei, die zur Erreichung der nötigen Mehrheit im Rat den ständigen Mitgliedern zustimmen müssen) Befehle des Sicherheitsrates auszuführen haben, durch die unter Umständen ihre Existenz aufs Spiel gesetzt wird. Von der in Art. 2 Ziff. 1 proklamierten "égalité souveraine" bleibt im wichtigsten Moment nichts übrig.

Man könnte dem entgegenhalten, dass unter den Machtverhältnissen, wie sie aus dem zweiten Weltkrieg hervorgegangen sind, eine gemeinsame Zwangsaktion der Vereinigten Nationen auf Grund eines Ratsbeschlusses in den wirklich gefährlichen Kriegen (d.h. in solchen zwischen den fünf Hauptmächten) gar nicht zustandekommen kann; die Bindung durch einen Ratsbeschluss also nur in den weniger schlimmen Fällen möglich sein wird, d.h. dann, wenn Staaten zweiter Grösse miteinander kämpfen. Aber weshalb braucht es dann überhaupt eine universale Zwangsorganisation, da doch die Grossmächte, wenn sie wollen, einen solchen Krieg ohne Mithilfe kleinerer Staaten unterdrücken können? Weiter wäre auf eine solche Argumentation zu erwidern, dass eine internationale Sicherheitsorganisation nicht nach der politischen Situation des Augenblicks beurteilt werden darf, sondern so beschaffen sein muss, dass sie sich auch unter veränderten Verhältnissen bewähren kann. Vielleicht ist die neue Organisation wegen der Gegensätze unter den Grossmächten von Anfang an in ihrer Aktionsfähigkeit gelähmt. Aber für die vorliegende Untersuchung muss selbstverständlich von der Voraussetzung ausgegangen werden, dass sie nach Massgabe der Charta handlungsfähig ist.

Werden nun die Konsequenzen der Einstimmigkeitsklausel weiter geprüft, so muss man sich vor der Annahme hüten, sie gewährleiste gewissermassen die Gerechtigkeit des Ratsbeschlusses. Die Erfahrung beweist zur Genüge, dass einstimmige Beschlüsse auf Grund von Kompromissen, gegenseitigen Konzessionen, erzwungenen Verzichten einzelner Staaten zustande kommen, ja dass sich die Grossmächte gegebenenfalls nicht scheuen, das Einvernehmen untereinander auf Kosten kleinerer Staaten zu erkaufen. Ein Beispiel dafür bildet das Abkommen von München vom 29. September 1938; wenn es sich auch damals nicht um einen Beschluss

handelte, gemeinsame Zwangsmassnahmen durchzuführen, so doch um einen solchen, durch den eine Macht zum gewaltsamen - aber durch das Abkommen von München legitimierten Vorgehen ermächtigt wurde, während sich die übrigen behutsam zurückhielten. Gründe, wie sie die Mächte zu jener Stellungnahme bewegen haben, werden auch innerhalb einer internationalen Organisation massgebend sein. Wo es sich um Krieg und Frieden handelt, sind der Stand der Rüstungen, die Einsatzbereitschaft, die innerpolitische Situation, die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit usw. für die Stellungnahme der Staaten wichtiger als die abstrakte Gerechtigkeit einer Sache, umso mehr als Recht und Unrecht in der Politik nicht immer mit Sicherheit festzustellen sind und die neue Satzung dafür keinerlei Kribrium schafft. Die Erfahrung zeigt auch, dass ein Staat (sofern er nicht ein eigentlicher "Angreiferstaat" ist) nur in den Krieg eingreift, wenn er selbst oder sein Verbündeter angegriffen wird oder wenn der Krieg praktisch schon entschieden ist. Das Versagen des Völkerbundes hat diese Erfahrungssätze nur bestätigt. Die Charta der Vereinten Nationen stellt einen neuen Versuch dar zur Wahrung des Weltfriedens; aber auch unter geänderten juristischer Form werden jene die staatliche Politik notwendig beeinflussenden Motive in der Beschlussfassung des Sicherheitsrates eine erhebliche Rolle spielen. Sie werden insbesondere auch dann ihren Einfluss ausüben, wenn der Sicherheitsrat über kollektive Zwangsmassnahmen zu beschliessen haben wird.

Die Beschlussfassung über Zwangsmassnahmen kann nur mit Zustimmung sämtlicher ständiger Ratsmitglieder erfolgen. Das heisst aber nicht, dass auch alle ständigen Ratsmitglieder sich an den Massnahmen aktiv beteiligen werden. Art. 48 sieht eine Abstufung der Mitwirkung bei der Durchführung der Ratsbeschlüsse ausdrücklich vor und die Ver-

teilung der Rollen wird vor allem durch die Lage des Konfliktherdes, durch die Machtverhältnisse und durch politische Aspirationen bedingt sein. Es ist möglich, dass eine oder einige Mächte mit der Durchführung betraut werden und die andern beiseite stehen. Es ist keineswegs ausgeschlossen, sondern im Gegenteil wahrscheinlich, dass die mit dem Veto ausgestatteten Mächte ihre Zustimmung zum Ratsbeschluss durch Konzessionen anderer Staaten an ihre Wünsche von sich erkaufen lassen werden, wobei diese Wünsche je nachdem auf aktives Eingreifen oder auf passive Haltung, auf Gewährung wirtschaftlicher, politischer oder strategischer Vorteile gehen können, vielleicht auch auf einen Kompromiss hinauslaufen, durch den europäische Interessen zugunsten ausser-europäischer Interessen geopfert werden. Während die genannten Mächte die Möglichkeit haben, jeden Ratsbeschluss in dieser Weise auszunützen, haben die andern Mitglieder der Organisation einfach zu gehorchen. Nichts hindert den Sicherheitsrat daran, den übrigen Mitgliedern Pflichten aufzuerlegen, welche die privilegierten Ratsmitglieder selbst nicht übernehmen. Während in der öffentlichen Diskussion die Gewährung grosser Vorrechte an die ständigen Mitglieder mit der grossen Verantwortung begründet werden, welche sie zu tragen hätten, steht keine Bestimmung der Satzung einem Beschluss des Sicherheitsrates entgegen, der die Rollen geradezu umkehrt und den Mittel- und Kleinstaaten schwerere Sanktionsverpflichtungen - z.B. auf wirtschaftlichem Gebiet - aufbürdet, als die so beschliessenden Staaten selbst zu erfüllen geneigt sind. Die Erfahrungen anlässlich der Sanktionen gegen Italien lassen eine solche Entwicklung des Sanktionsrechts nicht als unmöglich erscheinen, umso mehr da der Sicherheitsrat entscheiden und nicht bloss wie der Völkerbundsrat empfehlen kann. Den einzigen Schutz gegen

einen solchen Missbrauch bildet das Vetorecht - woraus das grosse Interesse der Kleinstaaten erhellt, dass diejenigen Mächte im Sicherheitsrat bleiben, von denen die Ausübung des Vetorechts in diesem Sinne erwartet werden darf. Doch wird darauf kein allzu grosses Gewicht gelegt werden dürfen. Die Gefahr, dass sich die Grossmächte auf Kosten von Kleinstaaten einigen, darf nicht übersehen werden.

Es mag erstaunlich sein, dass die britischen Dominions der Satzung zugestimmt und sich damit den Beschlüssen des Sicherheitsrates unterworfen haben, während sie sich von der Befehlsgewalt der Regierung des eigenen Mutterlandes seit langem völlig zu befreien wussten. Der Grund für diese scheinbar inkonsequente Haltung liegt wohl darin, dass das Vetorecht, das der Regierung Grossbritanniens zusteht, als genügender Schutz betrachtet wird. In der Tat wird der britische Vertreter im Sicherheitsrat die Interessen der Dominions wahren und einen ihnen ungünstigen Entscheid verhindern müssen, wenn nicht das innere Gefüge des britischen Reiches gefährdet werden soll. Dieser Hinweis zeigt aber auch, dass die Stimmabgabe im Sicherheitsrat nicht nur im Interesse des stimmenden Mitgliedes, sondern auch im Interesse von ihm politisch nahestehenden Staaten abgegeben werden kann, und dass deshalb die starke Stellung der ständigen Ratsmitglieder auch ein Mittel zur Schaffung von Abhängigkeiten zwischen einzelnen von ihnen und schwächeren, schutzbedürftigen Staaten - mit anderen Worten zur Schaffung von Einflussphären - werden könnte. Das wäre eine Entwicklung, die für die Unabhängigkeit von kleineren Staaten, ganz besonders auch der Schweiz, bedenklich wäre. Gerade weil sich die Schweiz keiner Macht oder Mächtegruppe anschliessen wollen, könnte sie einer der im Sicherheitsrat am wenigsten geschützten Staaten werden.

Das ist ein Grund mehr, von vorneherein die neutrale Stellung im Falle kriegerischer Aktionen zu wahren.

### C. Friedliche Erledigung von Streitigkeiten

Das Kap. VI der Charta enthält keine Bestimmungen, die dem schweizerischen Recht oder der Neutralität widersprechen könnten. Im Gegensatz zum System des Kap. VII, aber auch im Gegensatz zum System des Völkerbundes, ist die Rolle des Sicherheitsrates eine subsidiäre; die Verpflichtung, zu einer friedlichen Erledigung zu gelangen, liegt in erster Linie den Einzelstaaten selbst ob und der Katalog von Möglichkeiten, die in Art. 33 aufgeführt sind, zeigt die grosse Freiheit, die ihnen in einzuschlagenden Verfahren gelassen wird. Die von der Schweiz seit 1921 verfolgte Schiedsgerichtspolitik fügt sich sehr gut in diesen Rahmen ein.

Die Bestimmung des Art. 34 ist zu begrüßen, wonach der Sicherheitsrat Erhebungen anordnen kann um festzustellen, ob eine Bedrohung des Friedens oder der internationalen Sicherheit vorliegt. Diese Erhebungen können geschehen "sur tout différend ou toute situation qui pourrait entraîner un désaccord entre nations ou engendrer un différend"; dass schon gefährliche "Situationen" Gegenstand von Enquêtes sein können, also nicht erst Streitigkeiten, in denen bereits die Regierungen gegeneinander bestimmte Forderungen erhoben resp. abgelehnt haben, ist ein Fortschritt gegenüber dem Völkerbund. Andererseits fällt es auf, dass der Sicherheitsrat nach der Satzung keinerlei Befugnis hat, den Streit materiell zu entscheiden, auch nicht in dem beschränkten Masse, wie dies dem Völkerbund nach Art. 15 des Paktes zustand. Auffallend ist diese Beschränkung vor allem angesichts der diskretionären Gewalt, die dem Sicherheitsrat

nach Kap. VII zusteht. Die Befugnisse des Rates beschränken sich auf Empfehlungen, und zwar stehen Empfehlungen zur friedlichen Durchführung eines Vorfahrens im Vordergrund (Art. 37) während die Empfehlung einer bestimmten Sachlösung erst in zweiter Linie kommt (Art. 37 am Ende). Selbst wenn ein Streitfall mit Zustimmung aller Parteien dem Sicherheitsrat unterbreitet wird (Art. 38), kann er den Parteien nur Empfehlungen unterbreiten; doch soll durch Art. 38 den Parteien wohl nicht verboten werden, durch besonderes Abkommen den Sicherheitsrat mit dem definitiven Entscheid einer Streitigkeit zu betrauen.

Die Bestimmung von Art. 37, wonach der Sicherheitsrat bestimmte materielle Lösungen empfehlen kann, ist wichtig, vor allem in Hinblick auf den Umstand, dass in diesem Fall die Streitparteien nicht stimmberechtigt sind. Dadurch wird ein Beschluss des Sicherheitsrates ermöglicht - wenn sieben Mitglieder zustimmen -, in dem der Sachverhalt objektiv festgestellt und das Für und Wider des Streitfalles unparteiisch dargelegt werden kann. Das ist der wichtigste Beschluss im Gebiet der Friedenswahrung, welchen der Sicherheitsrat fassen kann, ohne durch das Vetorecht eines der ständigen Mitglieder gehemmt zu sein, ein Beschluss, durch den also auch eines der ständigen Ratsmitglieder ins Unrecht gesetzt werden kann.

Freilich enthält Art. 37 kein Kriterium, das für den Inhalt des Ratsbeschlusses massgebend wäre. Jedoch ist an die Verweisung des Art. 24.2 auf die "Ziele und Grundsätze" (d.h. Art. 1 und 2) der Vereinten Nationen zu erinnern; und in der Tat findet man in Art. 1 Ziff. 1 als Ziel ausgesprochen "nach den Grundsätzen der Gerechtigkeit und des Völkerrechts zwischenstaatliche Streitigkeiten beizulegen". In diesem Zusammenhang darf aber auch an den schweizerischen Völkerbundsentwurf erinnert werden, der eine

"Ständige Delegation" mit einem "Vermittlungsentscheid" betraute und in Art. 51 bestimmte:

"Die Ständige Delegation, unter grundsätzlicher Achtung des Rechts, stützt ihren Vermittlungsentscheid auf Erwägungen der Billigkeit und der Zweckmässigkeit im höheren Interesse der Erhaltung dauernd guter Beziehungen unter den Staaten."

Nach der Satzung der Vereinigten Nationen kann ein Nichtmitgliedstaat einen Streit, in dem er Partei ist, dem Sicherheitsrat unterbreiten (Art. 35.2), sofern er zum voraus für diesen Streitfall die Verpflichtungen übernimmt, welche die Charta für die friedliche Streiterledigung vorsieht. Es ist nicht ganz deutlich, was für Verpflichtungen damit gemeint sind. Nicht ausdrücklich gesagt ist, ob der Sicherheitsrat aus eigener Initiative einen Streitfall zwischen Nichtmitgliedstaaten oder einen Streit, an dem ein solcher beteiligt ist, behandeln soll. Nach Art. 2 Ziff. 4 wäre die Frage aber zu bejahen.

Zu begrüssen ist der Hinweis in Art. 36, wonach juristische Streitigkeiten im allgemeinen dem Internationalen Gerichtshof unterbreitet werden sollen, wenn es auch den Parteien unbenommen bleibt, andere Gerichte mit dem Entscheid zu betrauen (Art. 95). Der Internationale Gerichtshof (Art. 92 - 96 und Statut) selbst entspricht weitgehend dem Ständigen Internationalen Gerichtshof. Dass alle Mitglieder der Vereinigten Nationen auch Vertragsparteien des Statuts sind, ist ein Fortschritt gegenüber dem bisherigen Zustand; ebenso die Revidierbarkeit des Statuts (sh. dessen Art. 69/70). Staaten, die nicht den Vereinigten Nationen angehören, können doch dem Statut des Gerichtshofes beitreten (Art. 93.2). Der juristische Charakter des Gerichts ist etwas stärker betont als nach dem bisherigen Statut; der Eingang von Art. 38 lautet nun nicht mehr: "La Cour applique", sondern: "La Cour, dont la mission est de régler conformément

au droit international les différends qui lui sont soumis, applique...". Diesen Aenderungen gegenüber dem bisherigen Zustand stehen vom Standpunkt der Schweiz aus keine Bedenken entgegen.

Art. 94.2 sieht Massnahmen vor, die der Sicherheitsrat ergreifen kann, wenn ein Urteil des Internationalen Gerichtshofes nicht ausgeführt wird. Der Sicherheitsrat soll "faire des recommandations ou décider des mesures à prendre..". Die Unterscheidung von Empfehlung und Entscheidung ist von Kap. VII übernommen; vgl. das Folgende. Was der Sicherheitsrat nach Art. 94.2 für "Entscheide" zu treffen hat, ist unklar; keine Bestimmung der Charta statuiert für einen Staat die Verpflichtung, solchen Entscheiden nachzukommen. Allerdings könnte die sehr allgemeine Fassung von Art. 25 den Schluss zulassen, dass alle Staaten solche Entscheide zu vollziehen, d.h. gegen den säumigen Staat Zwangsmassnahmen zu ergreifen hätten. Dass Art. 94.2 zu einem Eingriff in die Neutralität führen kann, scheint kaum zweifelhaft.

#### D. Kollektive Zwangsmassnahmen

Die Bestimmungen über die kollektive Zwangsvollstreckung bilden den Hauptbestandteil der Satzung. Hier stellen sich denn auch für kleine Staaten die schwierigsten Probleme.

1. Der erste Schritt ist die "Feststellung" einer Friedensbedrohung, eines Friedensbruches oder Angriffsaktes. Sie steht nach Art. 39 dem Sicherheitsrat zu, wobei die Mehrheit nach Art. 27.3 notwendig ist. Von den Bemühungen des Völkerbundes, den verbotenen Angriff zu definieren, ist nichts in die Charta übergegangen, vielleicht zu Recht, da jede Definition eines Tatbestandes die Gefahr der Umgehun

in sich schliesst oder möglicherweise einen unschuldigen Staat zum Angreifer stempelt. Die Formulierung des Art. 39 lässt dem Rat völlige Freiheit; selbst die Verpflichtung, die Feststellung zu machen, ergibt sich nicht aus Art. 39, sondern nur aus dem vagen Auftrag des Art. 24,2 und aus Art. 1 Ziff. 1, sofern man aus dieser letzteren Bestimmung, was wohl unzutreffend ist, überhaupt eine Verpflichtung herauslesen will.

Der Sicherheitsrat kann diese Feststellung aus politischen Gründen einfach unterlassen, um die daran geknüpften Konsequenzen zu vermeiden, wofür das Verhalten des Völkerbundes in den meisten Streitfällen, insbesondere im japanisch-chinesischen Konflikt und bei sämtlichen Angriffshandlungen des Dritten Reiches, wo stets auf Anwendung des Art. 16 resp. 17 des Völkerbundspaktes verzichtet wurde, Beispiele bieten. Ob das den Sicherheitsrat daran hindert, den Konflikt auf Grund der Bestimmungen des Kap. VI zu verfolgen, ist unsicher; nach dem Wortlaut der Art. 35, 34, 37 bezieht sich die Friedensaktion auf ein Stadium des Konfliktes, das vor der eigentlichen Friedensbedrohung, dem Friedensbruch und dem Angriff liegt. Andererseits scheint es unzweckmässig, die Tätigkeit des Sicherheitsrates nach Kap. VI auszuschliessen, weil die Feststellung nach Art. 39 nicht zustande gekommen ist, sofern noch irgend eine Aussicht auf friedliche Erledigung besteht.

Die Feststellung nach Art. 39 kann auch unterbleiben, weil die nötige Mehrheit im Sicherheitsrat nicht zustande kommt. Das wird immer der Fall sein, wenn die Kollektivsicherheit am notwendigsten wäre, nämlich dann, wenn eine der ständigen Ratsmächte selbst den Frieden gebrochen hat. Was in diesem Fall rechtens sein soll, ist in der Charta nicht gesagt; vgl. unten.

Ist Gewähr geboten, dass die "Feststellung" nach Art. 39, wenn sie schon gelingt, den wirklich Schuldigen treffen wird? Das hängt allein von den Ratsmitgliedern, die die Mehrheit von sieben ausmachen, ab. Dass hier Motive für ein Abweichen von der Linie objektiver Gerechtigkeit vorhanden sein können, wurde bereits erwähnt. Es kann nicht genug wiederholt werden, ein wie vitales Interesse die Kleinstaaten daran haben, dass diejenigen Grossmächte stets als ständige Mitglieder dem Sicherheitsrat angehören, von welchen zu erwarten ist, dass sie sich dem Missbrauch der Beschränkungskompetenz widersetzen werden. Sonst wäre es möglich, dass die internationale Organisation zum Instrument des Imperialismus der beherrschenden Grossmächte würde.

In verschiedenen Artikeln des Kap. VII wird "recommandations", "invitation" und "décision" des Sicherheitsrates unterschieden. Vgl. auch Art. 94.2. Dem Wortlaut nach scheint die Unterscheidung klar zu sein: Einladung an die Mitglieder oder verbindlicher Entscheid. Allein es bestehen doch Zweifel, ob dies wirklich die Meinung ist. Insbesondere ist es unklar, was es bedeutet, wenn der Sicherheitsrat "peut inviter les Membres", "may call upon the Members". Dem blossen Wortlaut nach scheint es sich um eine "Einladung", die ihrem Wesen nach unverbindlich ist, zu handeln. Doch ist der Sinn, wie sich gleich zeigen wird, je nach dem Zusammenhang ein anderer.

2. Nichtkriegerische Zwangsmassnahmen sind in Art. 41 vorgesehen. Der Sicherheitsrat ordnet sie auf Grund dieses Artikels an, besondere Abkommen, wie sie für die militärische Mithilfe notwendig sind (Art. 43), werden nicht vorgesehen. Ausdrücklich schreibt Art. 41 einen Entscheid des Sicherheitsrates über die zu treffenden Massnahmen vor, welche "doivent être prise". Jedoch kann der Rat nur "invite

les Membres des Nations Unies à appliquer ces mesures". Trotz des Ausdruckes "inviter" handelt es sich <sup>aber</sup> m.E. um eine eigentliche Verpflichtung. Denn wenn "inviter" nicht rechtsverbindlich wäre, stände es einer "recommandation" gleich, und die Unterscheidung, welche Art. 39 zwischen diesen beiden Beschlussarten macht, würde schon in Art. 41 wieder hinfällig. Dass eine "décision" des Sicherheitsrates für die Mitglieder rechtsverbindlich ist, erhellt auch aus Art. 25, und dass "inviter" die Aufforderung bedeutet, eine Rechtsverpflichtung zu erfüllen, ergibt sich ausserdem mit aller Klarheit aus Art. 43.1 (s'engagent... sur son invitation) und Art. 44 (avant d'inviter... à fournir... en exécution des obligations...).

Der Sicherheitsrat kann also durch seinen Entschcheid nach Art. 41 alle oder einzelne Mitglieder (Art.48) zu nichtkriegerischen Zwangsmassnahmen verpflichten - er kann, er muss nicht; aus Art. 39 darf wohl geschlossen werden, dass er bei Anwendung von Art. 41 und 42 nach seinem Ermessen Massnahmen empfehlen oder befehlen kann - ohne dass diese auch nur begrüsst werden müssten. Dass die Vorname der in Art. 41 vorgesehenen Massnahmen durch eine Regierung auf Befehl eines internationalen Organs mit dem bisherigen Begriff staatlicher Unabhängigkeit unvereinbar ist, steht ausser Zweifel. Ebenso klar ist es, dass diese Massnahmen im Widerspruch stehen mit der Auffassung der Neutralität, wie sie die Schweiz bis 1920 vertrat und wie sie für unser Land seit dem Beschluss des Völkerbundsrates vom 14. Mai 1938 wieder anerkannt ist, eine Auffassung, der auch die Praxis der beiden Weltkriege entspricht. Wenn auch durch die Einstellung aller wirtschaftlichen Beziehungen die militärische Neutralität nicht berührt wird, so handelt es sich doch um eine Massnahme des Wirtschaftskrieges, die

vom Staat, gegen den sie sich richtet, wahrscheinlich als Kriegshandlung betrachtet werden wird. Die Diskussionen um die Neutralität, die vor Ausbruch des zweiten Weltkrieges stattfanden, zeigen dies zur Genüge. Der Abbruch der diplomatischen Beziehungen ist an sich keine Kriegshandlung, aber häufig der erste Schritt zum Krieg, und, als Kollektivmassnahme, eine eindeutige Parteinarbeit. Ueberdies verunmöglicht der Abbruch der diplomatischen Beziehungen die Erfüllung derjenigen Aufgaben, die für den neutralen Staat in Kriegszeiten im Vordergrund stehen: die Uebernahme des Schutzes der Interessen des einen Kriegführenden im Gebiete des andern, wozu u.a. der Besuch der Gefangenenlager durch die Schutzmacht gehört. Auch die private humanitäre Tätigkeit der Schweiz, die grundsätzlich eine allseitige sein muss, würde dadurch aufs schwerste beeinträchtigt.

3. Kriegerische Massnahmen (Art. 42 - 50) kann der Sicherheitsrat anordnen, aber nur auf Grund besonderer Abkommen, die er mit den einzelnen Staaten oder Gruppen von solchen abgeschlossen hat. Diese Abkommen müssen von den Staaten gemäss ihrem verfassungsmässigen Verfahren ratifiziert werden (Art. 43.3), eine Vorschrift, die für die Schweiz einen starken Schutz bietet.

Art. 43, der diese Abkommen vorsieht, schreibt allerdings vor, dass sich alle Mitglieder verpflichten, dem Sicherheitsrat gemäss diesen Abkommen Streitkräfte und sonstige Hilfe und Unterstützung zur Verfügung zu stellen. Art. 43 ist also bezüglich dieser Spezialverträge ein pactum de contrahendo. Aber dafür, dass diese Verträge zustande kommen, besteht keine Gewähr; die Charta erschwert sie selbst so sehr, dass mit dem Scheitern gerechnet werden muss. In diesem Fall ist Art. 43 und alles, was damit zusammenhängt (Art. 42,44,45) eine lex imperfecta. Dieser

Umstand dürfte den Sicherheitsrat geneigt machen, den besonderen Verhältnissen der einzelnen Staaten weitgehend Rechnung zu tragen.

Unter den "facilités", die nach Art. 43 zu gewährt sind, ist das Durchmarschrecht ausdrücklich erwähnt. Das ist insofern für die Schweiz von Vorteil, als damit kargestellt ist, dass der Durchmarsch nur auf Grund eines solchen Spezialabkommens zu gewährt ist, ohne ausdrückliches vertragliches Zugeständnis also nicht verlangt werden kann.

Dass die Unterstützung einer kriegführenden Partei mit Truppen, die Gestattung des Durchmarsches oder sonstiger Erleichterungen - z.B. Gewährung von Flugplätzen - mit der Neutralität unvereinbar ist, erscheint selbstverständlich und bedarf keiner näheren Erörterung. Uebrigens würde schon in der Teilnahme an den in Art. 42 vorgesehenen Demonstrationen eine Abweichung von der Neutralität liegen, da eine Demonstration die Bereitschaft zum bewaffneten Eingreifen dokumentiert, und das gleiche gälte für die Blockade, da sich diese ohne gewaltsames Vorgehen gegen Blockadebrecher nicht durchführen lässt.

In Art. 45 ist vorgesehen, dass Mitgliedstaaten nationale Kontingente der Flugwaffe zum jederzeitigen Einsatz bei internationalen Zwangsaktionen zur Verfügung halten sollen; die Grundlage dafür bilden Abkommen gemäss Art. 43. Bemerkenswert ist, dass, im Gegensatz zu Art. 43, nicht "tous les Membres", sondern einfach "des Membres" dafür in Aussicht genommen sind. Von der Schweiz wird eine Mitwirkung wohl nicht erwartet werden.

Bei der Lektüre von Art. 48 kann man sich fragen ob er schlechthin eine Verpflichtung für die Mitglieder statuieren will, die in Art. 48 genannten "décisions" des

Umstand dürfte den Sicherheitsrat geneigt machen, den besonderen Verhältnissen der einzelnen Staaten weitgehend Rechnung zu tragen.

Unter den "facilités", die nach Art. 43 zu gewähren sind, ist das Durchmarschrecht ausdrücklich erwähnt. Das ist insofern für die Schweiz von Vorteil, als damit klargestellt ist, dass der Durchmarsch nur auf Grund eines solchen Spezialabkommens zu gewähren ist, ohne ausdrückliches vertragliches Zugeständnis also nicht verlangt werden kann.

Dass die Unterstützung einer kriegführenden Partei mit Truppen, die Gestattung des Durchmarsches oder sonstiger Erleichterungen - z.B. Gewährung von Flugplätzen - mit der Neutralität unvereinbar ist, erscheint selbstverständlich und bedarf keiner näheren Erörterung. Uebrigens würde schon in der Teilnahme an den in Art. 42 vorgesehenen Demonstrationen eine Abweichung von der Neutralität liegen, da eine Demonstration die Bereitschaft zum bewaffneten Eingreifen dokumentiert, und das gleiche gälte für die Blockade, da sich diese ohne gewaltsames Vorgehen gegen Blockadebrecher nicht durchführen lässt.

In Art. 45 ist vorgesehen, dass Mitgliedstaaten nationale Kontingente der Flugwaffe zum jederzeitigen Einsatz bei internationalen Zwangsaktionen zur Verfügung halten sollen; die Grundlage dafür bilden Abkommen gemäss Art. 43. Bemerkenswert ist, dass, im Gegensatz zu Art. 43, nicht "tous les Membres", sondern einfach "des Membres" dafür in Aussicht genommen sind. Von der Schweiz wird eine Mitwirkung wohl nicht erwartet werden.

Bei der Lektüre von Art. 48 kann man sich fragen, ob er schlechthin eine Verpflichtung für die Mitglieder statuieren will, die in Art. 48 genannten "décisions" des

Sicherheitsrates zu vollziehen. Das ist aber wohl nicht der Sinn, dagegen spricht auch, dass eine solche Verpflichtung schon in Art. 25 ausgesprochen ist. Der Sinn des Art. 48 ist wohl der, ausdrücklich festzustellen, dass - im Gegensatz zu Art. 16 des Völkerbundspaktes - die Zwangsmassnahmen kriegerischer oder nichtkriegerischer Art nicht notwendig von allen Mitgliedern ausgeführt werden müssen, sondern dass auch die Durchführung durch einzelne in Frage kommt und dass der Entscheid darüber dem Sicherheitsrat anheingestellt ist. Dass dem Rat der freie Entscheid darüber zusteht, welche Staaten zu Zwangsmassnahmen verpflichtet werden sollen - hinsichtlich nicht-kriegerischer Massnahmen ist der Sicherheitsrat gänzlich ungebunden, wenn kriegerische Aktionen angeordnet werden, muss er auf die Abkommen nach Art. 43 Rücksicht nehmen - ist nicht unbedenklich. Wenn der Rat frei verfügen kann, besteht die Gefahr, dass er diejenigen Staaten zur Zwanganwendung verpflichtet, welche dem Friedensstörer geographisch am nächsten liegen. Unter diesen Umständen wäre die Schweiz als Mitglied der Organisation angesichts ihrer Lage inmitten antagonistischer Grossmächte aufs höchste gefährdet, wenn sie ihre Neutralität nicht beibehalten könnte.

Schliesslich sei noch auf die ganz allgemeine Hilfsverpflichtung der Mitgliedstaaten gegenüber der Organisation (nach Art. 2, Ziff. 5) und untereinander (nach Art. 49) bei Aktionen auf Grund der Satzung resp. auf Grund eines Ratsbeschlusses aufmerksam gemacht. Diese Pflicht umfasst m.E. nicht die militärische Unterstützung, da dafür die besonderen Bestimmungen des Art. 43 gelten. Immerhin ist das nicht ganz sicher. Beim Verbot der Hilfeleistung an einen Staat, gegen den die Organisation Präventiv- oder Zwangsmassnahmen ergreift (Art. 2, Ziff. 5), stellt sich die Frage, was unter "prête assistance" zu verstehen ist,

ob darunter z.B. auch die Aufrechterhaltung des bisherigen Wirtschaftsverkehrs gehört. Unklar ist sodann das Verhältnis der Art. 2 Ziff. 5 und 49 zu den Beschlusseskompetenzen des Sicherheitsrates; kann er auch über deren Anwendung beschliessen, oder gelten sie nur zur Ergänzung der Ratsbeschlüsse? Jedenfalls liegt auch hier ein Punkt vor, wo die Verpflichtung eines Mitgliedes der Vereinten Nationen mit der Neutralität in Widerspruch treten kann.

Alles, was bisher über kriegerische Zwangsmassnahmen ausgeführt wurde, wird aufgehoben durch Art. 106. Bis die nach Art. 43 vorgesehenen Abkommen nach Ansicht des Sicherheitsrates genügen, um ihm die Uebernahme der Verantwortlichkeit nach Art. 42 zu erlauben, werden die fünf Hauptmächte gemeinsam die erforderlichen kriegerischen Massnahmen treffen, und zwar "au nom des Nations Unies". Die Bedenken, die oben gegenüber Art. 24 geäussert worden sind, gelten auch mit Bezug auf diese Formel. Doch können die fünf Mächte andere Staaten offenbar nicht zur Teilnahme an Kriegshandlungen verpflichten. Interessant ist, dass der Sicherheitsrat zu kriegerischen Massnahmen nach Art. 106 nichts zu sagen hat; die von der Generalversammlung gewählten Mitglieder des Sicherheitsrates können neben den ständigen Mitgliedern also erst dann zu Wort kommen, wenn die Verträge nach Art. 43 abgeschlossen sind und vom Sicherheitsrat als genügend betrachtet werden. Ob aber der Sicherheitsrat bei Aktionen nach Art. 106 nichtkriegerische Massnahmen nach Art. 41 anordnen kann, ist unsicher. Der Wortlaut der Satzung steht dem nicht entgegen. Andererseits spricht die Erwägung, dass es unerwünscht ist, wenn kriegerische und nichtkriegerische Massnahmen von zwei verschiedenen Gremien beschlossen werden, eher gegen diese Befugnis des Sicherheitsrates, was aber selbstverständlich nicht heissen soll, dass die fünf Mächte an Stelle des Sicherheitsrates Befehle

im Sinne von Art. 41 erteilen können.

4. Einen noch radikaleren Eingriff in das neue Sicherheitssystem stellen die Bestimmungen dar, welche den Mächten, die als Teilnehmer an der Konferenz von San Francisco die Charta unterzeichneten, das Recht geben, gegen die bisherigen Feinde Massnahmen zu treffen. Art. 107 sollte vielleicht nach der Absicht der Redaktoren dieser Vorschrift nur für die unmittelbare Nachkriegszeit gelten und z.B. die betreffenden Mächte zu Massnahmen im Zusammenhang mit der Okkupation feindlichen Gebietes ohne Beschluss des Sicherheitsrates ermächtigen; das könnte man aus der Formulierung "action... comme suite de cette guerre" und aus dem Titel des Kap. XVII "Dispositions Transitoires de Sécurité" schliessen. Der Wortlaut des Art. 107 ist aber so weit, dass er jeden Signatarstaat einzeln und ohne zeitliche Schranke ermächtigt, gegen jeden früheren Feind irgend einer dieser Mächte beliebige Gewaltmassnahmen zu ergreifen, ohne an die Satzung gebunden zu sein, sofern diese Massnahmen als "suite de cette guerre" erklärt werden. Es ist in Art. 107 die Rede von "gouvernements qui ont la responsabilité de cette action", eine sehr unklare Bestimmung, da nicht gesagt ist, auf Grund welcher Rechtstitel einem Staat diese "responsabilité" zukommen soll. Tatsächlich kann jeder der Signatarstaaten erklären, ihm liege diese Verantwortlichkeit ob. Uebrigens können sie solche Aktionen "autorisieren", wiederum eine Bestimmung, die der Willkür Tür und Tor öffnet, da unklar ist, wer oder was autorisiert werden kann.

Während Zwangsmassnahmen auf Grund von Regionalpakten nur mit Zustimmung des Sicherheitsrates erfolgen dürfen - eine Bestimmung, die sich allerdings gegen ständige Ratsmitglieder kaum durchführen lässt - besteht von diesem

Verbot eine wichtige Ausnahme, indem die Staaten dann ohne Zustimmung des Sicherheitsrates gegen einen ehemaligen Feind zu Felde ziehen dürfen, wenn sie es tun auf Grund von Regionalpakten "dirigés contre la reprise, par un tel Etat, d'une politique d'agression". Ein effektiver Angriff braucht also nicht vorzuliegen. Als Beispiel für einen solchen Pakt dient das russisch-französische Bündnis vom 18. Dezember 1944, dessen Art. 3 und 4 lauten:

"Art. 3.- Les hautes parties contractantes s'engagent à prendre d'un commun accord, à la fin du présent conflit avec l'Allemagne, toutes mesures nécessaires pour éliminer toute nouvelle menace provenant de l'Allemagne et à faire obstacle à toute initiative de nature à rendre possible une nouvelle tentative d'agression de sa part.

Art. 4.- Dans le cas où l'une des hautes parties contractantes se trouverait impliquée dans des hostilités avec l'Allemagne, soit à la suite d'une agression commise, soit par le jeu de l'article 3 ci-dessus, l'autre lui apportera immédiatement toute l'aide et l'assistance en son pouvoir."

Nach diesem Wortlaut können die verbündeten Mächte "d'un commun accord" gegen Deutschland militärisch vorgehen, wenn sie sich z.B. durch die Entwicklung einer Industrie oder das Aufkommen einer politischen Partei oder ähnliches bedroht fühlen. Entstehen daraus Feindseligkeiten zwischen der einen der Mächte und Deutschland, so muss ihr die andere beistehen. Das gilt so lange, bis die Organisation auf Ersuchen dieser Mächte selbst die Aufgabe der Verhinderung weiterer Angriffe durch einen früheren Feindstaat übernimmt. Dass diese Mächte ihre Aktionsfreiheit zugunsten des Sicherheitsrates beschränken werden, ist höchst unwahrscheinlich. Die Art. 53 und 107 schaffen daher Lücken im Sicherheitssystem der Charta, die in absehbarer Zeit nicht geschlossen werden dürften.

Es bleibt übrigens unklar, ob der Sicherheitsrat in solchen Fällen zur völligen Passivität verurteilt ist oder Massnahmen treffen kann. Wenn z.B. auf Grund des russisch-französischen Bündnisses, aus Gründen wie sie angegeben wurden, Krieg zwischen diesen beiden Mächten und Deutschland entsteht, ist es fraglich, ob der Sicherheitsrat nach Art. 39 Deutschland als Friedensbrecher erklären und alle übrigen Mitglieder nach Art. 41 und 43 verpflichten kann, Zwangsmassnahmen gegen Deutschland zu ergreifen. Kann er es tun, wenn Krieg entsteht, infolge einer Massnahme, die ein Siegerstaat allein auf Grund von Art. 107 unternimmt? Nach dem Wortlaut der Satzung ist eine solche Beschlussfassung nicht ausgeschlossen. Wer die mit dem Beitritt zur Organisation verbundenen Risiken festzustellen trachtet, wird daher mit dieser Möglichkeit zu rechnen haben.

Wenn nun aber die Siegermächte auf Grund besonderer Ermächtigung der Satzung gegen ihre bisherigen Feinde "comme suite de cette guerre" (Art. 107) oder als Abwehr gegen eine "politique d'agression" (Art. 53) Massnahmen ergreifen dürfen, deren Voraussetzung und Inhalt sie nach eigenem Ermessen festsetzen, wenn die Satzung also insofern für sie nicht gilt, so kann diese für diejenigen Mitglieder, welche nicht zu den Siegern gehören, in solchen Fällen auch nicht verbindlich sein. Mit andern Worten: wenn die Parteiverhältnisse des zweiten Weltkrieges in einem Konflikt weiter geführt werden, so muss auch der Status der Neutralen des zweiten Weltkrieges in diesem Streitfall anerkannt werden. Jedenfalls ist das ein Gesichtspunkt, welcher zur Unterstützung des Begehrens auf Anerkennung der Neutralität in solchen Fällen vorgebracht werden könnte.

5. Im Vorstehenden ist auf eine Reihe von Unklarheiten aufmerksam gemacht worden, die sich bei der Interpre-

tation der Satzung ergeben. Unklar bleiben aber auch Punkte über die sich die Satzung ausschweigt. So ist nicht gesagt, was gelten soll, wenn der Sicherheitsrat die "Feststellung" im Sinne von Art. 39 nicht macht, sei es, dass er den Streitfall einfach nicht/<sup>nach</sup> Art. 39 behandelt, sei es, dass die nötige Mehrheit - in welcher alle ständigen Ratsmitglieder inbegriffen sind - nicht zustande kommt. Und was gilt, wenn der Beschluss zwar gefasst wird, aber unwirksam ist? Wenn es unter solchen Umständen bei einer blossen "menace contre la paix" bleibt, so hat die gestellte Frage keine Aktualität. Wohl aber muss sie beantwortet werden, wenn ein Krieg ausbricht oder ohne Krieg ein Gewaltakt durchgeführt wird, etwa in der Art der von Deutschland 1938 gegen Oesterreich und 1939 gegen die Tschechoslowakei ausgeführten. Im Gegensatz zum Völkerbundspakt liegt den Mitgliedstaaten in solchen Fällen keine Verpflichtung zur Hilfeleistung ob, da diese Verpflichtung eben nur durch einen Beschluss des Sicherheitsrates begründet wird. Die Charta steht nicht einmal der Unterstützung des Angreifers durch andere Mitgliedstaaten entgegen, da Art. 2 Ziff. 5 nur die Hilfe an denjenigen Staat verbietet, gegen welchen die Organisation selbst vorgeht. Ohne Zweifel steht dann aber dem angegriffenen Staat das Recht auf Selbstverteidigung nach Art. 51 zu. Dieses Recht ist nach Art. 51 allerdings nur gewährt unter Vorbehalt der Massnahmen, die der Sicherheitsrat treffen wird. Die Möglichkeit, dass der Sicherheitsrat in dieser Aufgabe versagt, ist im offiziellen britischen Kommentar zur Charta von San Francisco vorgesehen und es wird daran folgende Bemerkung geknüpft (S. 9):

"In the event of the Security Council failing to take any action, or if such action as it does take is clearly inadequate, the right of self-defence could be invoked by any Member or group of Members as justifying any action they thought fit to take."

An einer andern Stelle wird der Fall eines Krieges gegen eine der Grossmächte vorgesehen (S. 16):

"If such a situation arises the United Nations will have failed in its purpose and all members will have to act as seems best in the circumstances."

In solchen Fällen sei es unmöglich "to predict the outcome or to lay down rules as to what ought to be done".

Diese Auffassung, wonach in solchen Fällen die Verpflichtungen aus der Satzung mit Bezug auf die Aufrechterhaltung des Friedens dahinfallen, ergibt sich wohl notwendig aus dem ganzen Aufbau des neuen Sicherheitssystems, das mit der Aktionsfähigkeit des Sicherheitsrates steht und fällt. Dass der britische Kommentar diesen Standpunkt ausdrücklich vertritt, ist für die Interpretation wichtig. Für die vorliegende Untersuchung ergibt sich daraus, dass kein Rechtsgrund der Aufrechterhaltung der schweizerischen Neutralität in solchen Kriegen entgegenstehen würde. Ob die Beibehaltung der Neutralität in solchen Fällen auch politisch möglich sein wird, ist eine andere Frage. Es darf aber wohl angenommen werden, dass ein Staat, dem die dauernde Neutralität zugesichert ist, eher auf die Achtung seiner Neutralität in solchen Situationen wird rechnen können, als ein anderer, der nur deshalb neutral bleibt, weil der kollektive Zwangsapparat nicht funktioniert. Denn diejenige Neutralität wird am ehesten vor opportunistischen Erwägungen der Kriegführenden geschützt sein, die selbst nicht eine opportunistische oder zufällige, sondern eine prinzipielle und dauernde ist und als solche auch in den Augen der Kriegführenden den Charakter der Zuverlässigkeit und Berechenbarkeit besitzt.

### E. Möglichkeiten der Aufrechterhaltung der Neutralität

Es sei hier nicht von der Rechtfertigung unserer Neutralität im Rahmen der neuen Sicherheitsorganisation noch von den politischen Möglichkeiten gesprochen, die vielleicht zugunsten ihrer Aufrechterhaltung im Falle des Beitritts zu den Vereinigten Nationen vorhanden sind. Ebenso wenig sei die Rede von den Zugeständnissen, welche die Schweiz unter Umständen zugunsten kollektiver Zwangsmassnahmen gegen den Friedensstörer zu machen hätte und der juristischen Begründung, die solchen Konzessionen zu geben wäre. Sondern es handelt sich lediglich darum, zu prüfen, inwieweit sich aus den Bestimmungen der Charta selbst Möglichkeiten für die Neutralität ergeben.

Die Satzung spricht nirgends von der Neutralität, jedoch ist ein französischer Antrag, sie in der Charta als mit der Mitgliedschaft unvereinbar zu erklären, zurückgezogen worden. Die Tendenz der neuen Organisation ist der Neutralität naturgemäss entgegengesetzt, ist doch als Zweck der Vereinigten Nationen in erster Linie angegeben: "prendre des mesures collectives efficaces...". Trotzdem lässt die Satzung für die Neutralität in gewissen Situationen Raum:

1) Das ist einmal ohne Zweifel der Fall, wo nach den Bestimmungen der Satzung selbst kollektive Zwangsmassnahmen trotz Bestehen eines Krieges nicht Anwendung finden, also dann, wenn ein Beschluss des Sicherheitsrates nach Art. 39 nicht zustande kommt. Darüber wurde gesprochen.

2) Es ist m.E. auch dann der Fall, wenn Signatarstaaten der Satzung gegen einen der früheren Feindstaaten gemäss Art. 53 und 107 kriegerische Massnahmen ergreifen. Solche Kriege stehen ausserhalb der Satzung. Auch dies wurde bereits behandelt.

3) Solange die Abkommen nach Art. 43 nicht abgeschlossen sind und daher nach Art. 106 die fünf Mächte allein Zwangsmassnahmen vornehmen, kann der Sicherheitsrat keine Anordnungen nach Art. 42 treffen, also auch keine militärischen Aktionen befehlen; die militärische Neutralität bleibt infolgedessen unberührt. Ob er nichtkriegerische Zwangsmassnahmen dekretieren kann, ist zweifelhaft (sh. oben).

4) Die Neutralität kann aufrechterhalten bleiben, wenn eine kollektive Zwangsaktion nicht von allen Mitgliedern durchzuführen ist; doch ist der Entscheid über die Teilnahmepflicht der einen und damit auch über die Beibehaltung der Neutralität seitens der andern ins Ermessen des Sicherheitsrates gestellt (Art. 48, vgl. auch Art. 50).

5) Fraglich kann es erscheinen, ob ein Spezialabkommen, das gemäss Art. 43 zwischen dem Sicherheitsrat und der Schweiz abzuschliessen wäre, dazu benützt werden könnte um die Vereinbarkeit der schweizerischen Neutralität mit der neuen Sicherheitsorganisation rechtsverbindlich festzustellen. Wenn auf den Zweck des Artikels abgestellt wird, den von den Mitgliedern zu leistenden Beitrag "au maintien de la paix et de la sécurité internationales" festzusetzen, so kann die Frage bejaht werden. Die schweizerische Neutralität ist in der Tat ein Mittel zu diesem Zweck; das ist durch die Erklärung vom 20. November 1815, den Artikel 435 des Versaillervertrages und die Erklärungen des Völkerbundesrates vom 13. Februar 1920 und 14. Mai 1938 anerkannt worden. Wenn anderseits angenommen wird, dass die Angaben, die Art. 43 über den Inhalt dieser Abkommen enthält, verbindliche Vorschriften sind, d.h. dass auf Grund dieser Abkommen jeder Staat dem Sicherheitsrat Streitkräfte zur Verfügung stellen, den Durchmarsch fremder Truppen gestatten und Erleichterungen usw. gewähren muss, so ist Art. 43

für den genannten Zweck unverwendbar. Doch sind m.E. die Angaben des Art. 43 über den Inhalt der Abkommen nur als eine Wegleitung aufzufassen, mit andern Worten als Umschreibung der möglichen und im allgemeinen wünschbaren, in gewissem Umfange auch notwendigen (vgl. Art. 106, der ausser Kraft tritt, wenn die internationale Sicherheit auf Grund der Verträge nach Art. 43 gesichert ist) militärischen Verpflichtungen, die die Mitglieder übernehmen sollen. Da nämlich Art. 43 selbst vorschreibt, dass die in Frage stehenden Abkommen nach dem für den Abschluss von Staatsverträgen massgebenden Verfahren ratifiziert werden sollen, muss auch der Inhalt auf einer freien Verständigung zwischen dem Sicherheitsrat und den einzelnen Mitgliedern beruhen. Das aber widerspricht einer verbindlichen Festlegung des Vertragsinhaltes durch Art. 43 selbst. Dazu kommt ein weiterer Gesichtspunkt. Nach Art. 48 hat der Sicherheitsrat zu entscheiden, ob die Zwangsmassnahmen von allen oder einzelnen Mitgliedstaaten durchzuführen sind; diesen Entscheid kann er gewiss nicht nur im konkreten Streitfall treffen, sondern er kann auch von vorneherein bestimmte Regeln aufstellen. Hieher würde auch die Anerkennung der schweizerischen Neutralität gehören. Sie ist ja kein Fremdkörper, sondern im Gegenteil ein wesentlicher Bestandteil im europäischen Sicherheitssystem, passt also durchaus in die militärischen Pläne für die Aufrechterhaltung dieser Sicherheit hinein. Sie bedeutet kein Beiseitestehen, sondern sie bildet, in Verbindung mit der militärischen Sicherung des schweizerischen Gebietes, ein sehr wichtiges konstantes Element in allen strategischen Berechnungen. Sie ist der unserem Lande angemessene positive Beitrag "pour le maintien de la paix et de la sécurité internationales".

In diesem Zusammenhang sei auch auf Art. 50 aufmerksam gemacht. Die Möglichkeit für den Sicherheitsrat, den besonderen ökonomischen Schwierigkeiten einzelner Staaten Rechnung zu tragen, die in Art. 50 für den einzelnen Fall von Kollektivhandlungen vorgesehen ist, besteht wohl auch für Fälle, die sich zum voraus regeln lassen, wie das Verhältnis der dauernd neutralen Schweiz zu Staaten, gegen welche kollektive Massnahmen durchgeführt werden oder die solche Massnahmen selbst durchführen.

6) Schliesslich kann man sich fragen, ob Kap. VIII über die Regionalen Abkommen den Ansatzpunkt für die Anerkennung der Vereinbarkeit der schweizerischen Neutralität mit der Charta bilden kann. Art. 52 erinnert an Art. 21 des Völkerbundspaktes, dieser sah "ententes regionales" ("regional understandings") vor, jetzt ist die Rede von "accords... régionaux" ("regional arrangements"). Nach Art. 52 sollen sich diese Abkommen aber zu einer "action de caractère régional" eignen, was für die "ententes régionales... qui assurent le maintien de la paix" des Völkerbundspaktes nicht notwendig zutrifft. Immerhin zeigen die Bestimmungen des Kap. VIII die Tendenz der Satzung, den regionalen Verhältnissen bei der Friedenssicherung weitgehend Rechnung zu tragen. Die schweizerische Neutralität, wohl die dauerhafteste regionale Regelung, die es im Völkerrecht gibt, entspricht dieser allgemeinen Tendenz, zweifelhaft kann es sein, ob sie mit dem Wortlaut des Art. 52 vereinbar ist.

## V. Schlussbemerkungen .

Bei Betrachtung des neuen Sicherheitssystems fällt auf, dass es zwei grosse Lücken enthält, die seinen Wert ernstlich in Frage stellen. Es kann einmal nicht in Funktion treten, wenn eine der ständigen Ratsmächte selbst zum Angriff schreitet. Das sind aber gerade die Fälle, in denen ein wirkliches Schutzbedürfnis, vor allem von Seite der kleineren Mächte, vorhanden ist. Andererseits ist das Sicherheitssystem - jedenfalls bis auf weiteres - ausgeschaltet, wenn einer der Signatarstaaten der Satzung von San Francisco gegen einen der unterlegenen Staaten des zweiten Weltkrieges militärische Aktionen durchführt, entweder "comme suite de cette guerre" oder auf Grund von Regionalpakten "contre la reprise... d'une politique d'agression" (Art. 107 und 53, vgl. oben).

Das Vetorecht der fünf Grossmächte bringt es ausserdem mit sich, dass sie über die Zwangsvollstreckungsmassnahmen, die die Satzung vorsieht, in jedem einzelnen Falle im gegenseitigen Einverständnis entscheiden, während die übrigen Staaten in einer alles Bisherige in den Schatten stellenden Weise den Befehlen des Sicherheitsrates untergeordnet sind. Von diesen letzteren Staaten wird erwartet, dass sie schwere, ihre Existenz unter Umständen aufs Spiel setzende Verpflichtungen rechtsverbindlich übernehmen, ohne dass ihnen dafür irgend ein Rechtsanspruch auf Schutz eingeräumt wird, ja in der sicheren Erwartung, dass sie von der Organisation im Falle wirklich gefährlicher Angriffe im Stich gelassen werden. Der in jeder politischen Organisation sonst selbstverständliche und für die Legitimität jeder Befehlsgewalt unentbehrliche Zusammenhang von Unterordnung und Schutz fehlt hier.

Diese grundsätzlichen Einwendungen können auch nicht durch die Erwägung entkräftet werden, dass die Kollektivaktionen auf Grund der Satzung nur in verhältnismässig unwichtigen Fällen, wenn überhaupt je, in Anwendung kommen können, das mit dem Beitritt übernommene Risiko also nicht allzu gross sei. Denn das

gilt nur im jetzigen Moment. Die Situation kann sich, wie ausgeführt wurde, vollkommen ändern und dazu führen, dass die Verpflichtungen auf Grund des Kap. VII ausserordentlich schwere werden. Für die Schweiz käme ein Beitritt ohne Wahrung der Neutralität dem Verlust der staatlichen Selbständigkeit beim ersten europäischen Krieg, vielleicht schon vorher, gleich.

Die Hoffnung, welche die Kleinstaaten auf die Vereinigten Nationen setzen können, liegen nicht in den für sie höchst unvorteilhaften rechtlichen Vorschriften der Satzung über internationale Zwangsmassnahmen, sondern ausschliesslich auf politischem Gebiet. Wenn die Organisation den allgemeinen Frieden zu wahren vermag, ohne zu diesem Zwecke zum Kriege zu schreiten, wenn sie verbesserte Möglichkeiten der internationalen Kooperation schafft, insbesondere die Grossmächte aus der Isolierung und einseitigen Verfolgung ihrer Eigeninteressen herauszureissen und zur dauernden Zusammenarbeit zu bewegen vermag, hat sie Grosses geleistet. Doch über den politischen Aspekt der Frage ist hier nicht zu sprechen.

Was das Verhältnis der Neutralität zur Mitgliedschaft anbetrifft, so hat sich aus den vorstehenden Ausführungen eine dreifache Beziehung ergeben. Gewisse Vorschriften der Satzung schaffen Verpflichtungen, die mit der Neutralität unvereinbar sind: Art. 41 und 42. Aus anderen Bestimmungen ergeben sich möglicherweise Widersprüche zur Neutralität, hieher gehören die Art. 2 Ziff. 5, Art. 24.<sup>1</sup>, 25, 49, 94.<sup>2</sup>. Schliesslich lässt die Satzung trotz Bestehens kriegerischer Auseinandersetzung die Neutralität stillschweigend zu; das ist der Fall, wenn keine Beschlüsse gemäss Kap. VII gefasst werden; ferner kann möglicherweise die Neutralität aufrechterhalten bleiben bei Anwendung der Art. 48 (vgl. auch 50), 53, 106 und 107. Es ist sogar nicht ganz ausgeschlossen, dass die Art. 43 und 52 den Ansatzpunkt für die Anerkennung der Vereinbarkeit der dauernden Neutralität der Schweiz mit der Mitgliedschaft bilden könnten. Alle diese Punkte sind vorstehend ausführlich behandelt worden.

Es war also nicht die Aufgabe dieses Exposés, die Gründe für die Beibehaltung der Neutralität eingehend darzulegen und gegen Argumente anderer Art abzuwägen. Ebenso wenig wurde geprüft, welchen Einfluss die sich ständig steigernde Totalität des Krieges auf den Inhalt der Neutralität haben könnte. Noch eine Reihe anderer Fragen liessen sich im Zusammenhang mit der Neutralität stellen. Die Beschränkung auf eine im wesentlichen juristisch-technische Untersuchung ergab sich aus der Stellung der Aufgabe. Daraus erklärt sich auch die zur Hauptsache kritische Einstellung gegenüber verschiedenen Bestimmungen der Satzung. Es ist dem Verfasser bewusst, dass eine Gesamtwürdigung des Vertragswerkes von San Francisco zu einer positiveren Einstellung geführt hätte.

Il ne s'agit pas d'autre chose que d'une forme évoluée des institutions économiques et militaires du Pacte de la Société des Nations. Ici, comme ailleurs du reste, se vérifie le fait de ne pas reprendre la terminologie du Covenant de 1919 et à l'aide de quel des principes et des méthodes dont l'Exposé, pour le moins de nos jours, avait été élaboré.

Les prescriptions de ce chapitre doivent être examinées dans l'esprit des dispositions générales de la Satzung qui crée une organisation très fortement hiérarchisée et centralisée, se proposant d'agir selon des principes énoncés à un même moment pour atteindre les buts généraux qu'elle s'est fixés :

Organisation hiérarchisée, car le Conseil de sécurité est le seul de toute l'Organisation militaire, l'Assemblée générale, par ailleurs, de l'Assemblée générale.

(49)

Organisation dont le caractère principal est déterminé par le droit de veto des cinq grandes puissances pour

COMMISSION CONSULTATIVE SUISSE  
POUR L'EXAMEN DE LA CHARTE DES NATIONS UNIES

Rapport présenté par  
M. le Colonel-divisionnaire Gonard.

La Charte des Nations Unies et la Suisse.  
Aspect militaire de la question.

Le chapitre VII de la Charte détermine les moyens d'action que l'organisation des Nations Unies se propose de mettre en oeuvre en cas de menace contre la paix, de rupture de la paix ou d'acte d'agression. Il s'agit essentiellement de deux catégories distinctes de mesures, les unes n'impliquant pas l'emploi de la force armée, les secondes au contraire le provoquant. Il ne s'agit pas d'autre chose que d'une forme évoluée des sanctions économiques et militaires du Pacte de la Société des Nations. Ici, comme ailleurs du reste, se manifeste le souci de ne pas reprendre la terminologie du Covenant de 1919 et d'habiller de neuf des principes et des méthodes dont l'échec, pour le malheur de tous, avait été éclatant.

Les prescriptions de ce septième chapitre doivent être examinées dans l'esprit des dispositions générales de la Charte qui crée une organisation très fortement hiérarchisée et autoritaire, se proposant d'agir selon des conceptions empreintes d'un réalisme prononcé pour atteindre les buts généraux qu'elle s'est fixés :

Organisation hiérarchisée, car le Conseil de sécurité décide seul de toute action non militaire ou militaire, l'art. 12 réduisant à leur plus simple expression les pouvoirs déjà si limités, par ailleurs, de l'Assemblée générale.

Organisation dont le caractère autoritaire est sanctionné par le droit de veto des cinq grandes puissances pour

toute action prévue au chapitre VII (art. 27, 3e alinéa), et par l'engagement des membres d'accepter et d'appliquer les décisions du Conseil de sécurité. Mais ce pouvoir dictatorial ne s'exerce pas seulement à l'égard des Etats ayant accepté volontairement les clauses de la Charte; il s'étend encore, par la vertu de prescriptions unilatérales, à ceux qui n'en font pas partie (art. 2, 6e alinéa), dans les affaires intérieures desquels le Conseil de sécurité peut intervenir lorsqu'il s'agit d'appliquer les mesures du chapitre VII (art. 2, 7e alinéa).

Organisation dont les principes sont imprégnés d'un réalisme politique presque choquant puisque si l'égalité de droit des peuples (art. 1, 2e alinéa) et l'égalité souveraine des membres (art. 2, 1er alinéa) sont proclamées, il n'en est pratiquement tenu aucun compte pour toutes les questions importantes (droit de veto, application des sanctions, composition du Comité d'Etat-Major). Les grandes puissances se mettent au-dessus de la loi dont elles exigent, avec quelque rigueur, le docile respect par leurs co-sociétaires plus faibles.

De ce triple aspect de la nouvelle Charte mondiale, il résulte qu'il serait peut-être imprudent, de notre part, de rechercher de possibles interprétations restrictives des obligations qui naissent d'elle. Certes, le texte même des articles du chapitre VII n'est pas toujours d'une clarté limpide et par cela même autorise l'argumentation. Mais les dispositions générales de la Charte et surtout l'étude des protocoles et rapports de la conférence de San Francisco ne laissent, semble-t-il, aucun doute sur la volonté d'appliquer dans toute leur étendue les prescriptions particulières du chapitre VII.

Si la Charte est empreinte d'un esprit réaliste prononcé, c'est dans le même esprit qu'il faut examiner la situation réelle de la Suisse, au centre d'un continent, où règnent

des puissances dont les buts et les visées sont parfois mystérieux, sinon ténébreux.

Il est indiscutable que l'idéal dont l'organisation poursuit la réalisation correspond en tous points aux buts constants de notre politique. De cette communauté des intérêts supérieurs des Nations Unies et de notre tradition pacifiste et humanitaire naît l'affinité que nous éprouvons à l'égard des Nations Unies et le souhait de faire partie, un jour, de leur organisation. Mais si sur ce plan élevé les contacts sont parfaits, il n'en est pas moins vrai que les données de la géographie militaire sont propres à tempérer ces élans d'enthousiasme et qu'elles inspirent quelques réflexions empreintes de prudence.

L'étude stratégique de M. le colonel cdt. de corps Frick a été distribuée à tous les membres de la Commission. Si, pour ne pas allonger ce texte, je m'y réfère simplement, je crois utile de souligner ici avec force que la situation géographique de la Suisse au centre de l'Europe, qui la fait maîtresse des principaux passages transalpins, en même temps qu'elle se trouve sur la ligne médiane des zones d'influence de deux grands groupements de puissances, est déterminante pour l'appréciation des obligations qu'elle pourrait accepter en entrant dans l'organisation. En particulier, le fait est décisif qu'elle est par essence un Etat de transit - et ceci aussi bien dans le sens nord-sud que d'ouest en est et vice-versa - et que, constituant au cœur du continent un compartiment de terrain stratégique nettement délimité, elle détient la position-clef la plus importante de l'Europe continentale. Ces particularités dont découle la situation "unique" qui nous fut reconnue à Londres en 1920, si elles influencent déjà nettement notre vie économique et nos rapports internationaux en temps de paix, auront une signification décisive lorsqu'il s'agira d'appliquer en Europe l'une des mesures prévues au chapitre VII de la Charte. L'examen des conséquences militaires que peut avoir pour nous l'exécution des ac-

tions coercitives sera nécessairement empreint du réalisme que commande notre situation centrale, si différente de celle de la Suède, de l'Islande ou du Portugal.

Les obligations essentielles  
résultant du chapitre VII de la Charte.

L'examen peut se limiter aux prescriptions des articles 41, 42 et 43 qui contiennent à eux seuls tout le "principe actif" de ce chapitre VII dont M. Stettinius écrit qu'il donne ses "dents" à l'organisation.

L'art. 41 prévoit les mesures n'impliquant pas l'emploi de la force armée (sarctions économiques de la S.d.N.). Le caractère coercitif d'une décision de cette nature résulte du fait que cet article fait partie du chapitre VII et non pas du chapitre VI traitant du règlement pacifique des différends où, sous une forme plus atténuée peut-être, il aurait aussi pu prendre place. Cette classification, justifiée de nos jours, n'est que la reconnaissance des effets de la guerre totale. La guerre économique s'est révélée être un des moyens les plus efficaces d'imposer sa volonté à un Etat récalcitrant ou plus faible.

Relativement anodin en apparence, cet article est, avec le droit de passage de l'art. 43, celui dont les conséquences peuvent être les plus sévères pour nous du fait de notre situation géographique centrale. De plus, sur trois frontières nous sommes entourés d'Etats ennemis (au sens de l'art. 53, 2e alinéa) sujets à la réglementation spéciale des art. 53 et 107, soit à une procédure d'urgence s'ils devaient être remis à l'ordre. Etant donné leur désarmement total, on peut envisager dans ce cas l'usage intégral de l'arme économique et la rupture de toutes les relations prévues à l'art. 41. Il est évident que l'effet en sera différent si la Suisse - leur voisine - participe ou s'abstient

de prendre à leur égard des mesures semblables et simultanées, ce qui ne saurait être indifférent aux Etats vainqueurs. D'autre part il est impossible de prévoir la durée de l'asservissement de ces Etats ennemis, sauf qu'il ne sera vraisemblablement pas éternel, l'histoire la plus récente permettant cette supposition. Quoiqu'il en soit, l'art. 41 est une "boîte à surprises" qui, dans ce domaine, ne peuvent être que désagréables car trop souvent pour qu'on l'oublie, aux mesures inamicales sur le plan économique suivent, à plus ou moins brève échéance, des actes de guerre proprement dits. A l'époque de la guerre totale, les actions de l'art. 41 sont la première dent d'un engrenage dont nous n'aurons jamais les commandes principales. Si nous nous y engageons volontairement, nous ne pourrons guère nous en dégager plus tard par l'effet d'une décision souveraine. De plus, l'Etat qui aura pâti de notre collaboration avec ses ennemis a le libre droit d'apprécier notre geste comme il lui convient et de s'en souvenir.

Enfin si le Conseil de sécurité décide et ordonne de telles mesures, la Suisse, si elle fait partie de l'organisation, n'aurait qu'à les exécuter sans avoir la possibilité de faire entendre sa voix (art. 44) si ce n'est sous la forme très atténuée prévue à l'art. 50.

L'art. 42 fixe les actions que le Conseil de sécurité peut entreprendre au moyen de forces aériennes, navales ou terrestres (les sanctions militaires de la S.d.N). Il est évident que les armées et les flottes aériennes et navales des grandes puissances constitueront l'élément essentiel de ces forces internationales à la constitution desquelles devront participer les autres Etats lorsque le Conseil de sécurité le jugera opportun. Ceci résulte aussi bien de l'art. 45 qui concerne avant tout les "cinq grands" que des protocoles et des rapports de la conférence de San Francisco. Cette obligation de tous les Etats membres de participer à de telles actions ne saurait être aisément

éludée par l'un d'eux. Elle fut adoptée à l'unanimité par la troisième commission, ce qui permet à son rapporteur, M. Paul-Boncour, de dire qu'elle est sacrée. Le commentaire officiel britannique s'exprime tout aussi nettement : "a decision by the Security Council to take enforcement action is binding on all Members of the United Nations". Il s'agira, en l'espèce, de contingents nationaux, fixés par un accord spécial (art. 43) engagés ensemble selon les plans d'un état-major international, le Comité d'Etat-Major (art. 46 et 47).

Pour faciliter l'acceptation d'une clause de si grande portée par les Etats petits et moyens, il a été convenu (art. 44) que ceux-ci pourraient prendre part, au sein du Conseil de sécurité, aux décisions et votes concernant l'emploi de leurs propres forces armées. Ils auront <sup>ainsi</sup> le moyen d'indiquer une préférence ou d'exposer, dans un cas particulier, les difficultés qu'ils éprouveraient à exécuter les clauses de l'accord spécial qu'ils auraient conclu (art. 43) mais seulement en ce qui a trait à l'emploi de leur armée nationale.

L'art. 43 prévoit la conclusion d'accords spéciaux entre le Conseil de sécurité et les Etats membres de l'organisation au sujet des forces armées, de l'assistance et des facilités, y compris le droit de passage, que ces derniers s'engagent à mettre à sa disposition.

Cette prescription est nouvelle, car à cet égard, le pacte de S.d.N. faisait la part totale à l'improvisation; l'absence d'une telle disposition fut l'une de ses plus graves lacunes.

Ces accords permettent de préciser à l'avance l'étendue des obligations des membres, étant entendu qu'il ne saurait être exigé, par la suite, davantage que ce qui aura été convenu. Ces accords doivent être ratifiés, donc chez nous soumis vraisemblablement à la votation populaire. De ce fait il n'est pas sans

importance de savoir s'ils pourront être négociés et signés au moment de l'entrée dans l'organisation ou mieux en vue de l'adhésion à l'organisation, et non pas, comme il paraît résulter de l'art. 43, 3e alinéa, après l'admission, le Conseil de sécurité n'étant autorisé à traiter qu'avec des Etats déjà membres de l'organisation.

Le but de ces accords est de pouvoir disposer rapidement, sans négociations hâtives de la dernière heure, des moyens efficaces nécessaires à une action coercitive au sens de l'art. 42. Ainsi la participation militaire, qui n'est pas réglée dans la Charte mais en dehors d'elle, peut être mesurée aux possibilités réelles et à la situation géographique de chaque Etat.

Il est précisé que ces accords seront négociés à l'initiative du Conseil de sécurité afin, disent les protocoles, d'empêcher qu'un Etat peu enclin à s'engager ne puisse adopter une attitude dilatoire. Quant au contenu de ces accords, les mêmes protocoles spécifient avec toute la netteté souhaitable qu'il devra être tel que l'exécution des buts généraux fixés dans la Charte soit effective, par quoi il faut entendre, semble-t-il, que les obligations souscrites par l'Etat contractant devront être positives.

Il s'agit maintenant d'examiner à quelles obligations, au sens des art. 42 et 43, la Suisse devrait peut-être souscrire si elle entrait dans l'organisation et quelles en seraient les conséquences. Remarquons d'emblée que si notre pays n'adhère pas à ce système mondial de police politique, il n'en résultera pas moins pour lui d'autres inconvénients qui proviennent avant tout du caractère autoritaire de l'organisation.

Conséquences de ces obligations pour la Suisse  
si elle entre dans l'organisation sans bénéficier  
de conditions spéciales.

Il est entendu ci-après que le Conseil de sécurité et l'Assemblée générale n'auraient pas affranchi notre pays de certaines obligations incompatibles avec son droit constitutionnel et sa législation actuels, le caractère particulier et unique de notre situation n'ayant pas été reconnu.

L'effet total de notre entrée dans l'organisation, dans ces conditions, peut se décomposer comme suit :

- conséquences générales et certaines, résultant de la Charte :
  - art. 4 : accepter toutes les obligations de la Charte;
  - art. 25 : accepter et appliquer toutes les décisions du Conseil de sécurité.
- conséquences particulières et éventuelles résultant de l'accord spécial (art. 43) :
  - obligation éventuelle de fournir des forces armées et de participer avec elles, à l'étranger, à une intervention armée;
  - obligation éventuelle de fournir sur notre territoire l'assistance et les facilités, y compris le droit de passage.

Ayant inscrit dans notre constitution le principe du service militaire obligatoire et égal pour tous, il est évident que lorsque l'opinion publique sera saisie de la question ces deux obligations éventuelles susciteront chez nous des discussions aussi justifiées que passionnées. La première signifie le service à l'étranger et la seconde l'étranger chez nous. Elles ne s'excluent pas.

Mise à disposition de forces armées.

L'accord spécial fixera les effectifs et la nature des forces aériennes et terrestres que l'Etat membre devra mettre à disposition du Conseil de sécurité, leur degré de préparation et leur emplacement général (art. 43, 2e alinéa). Il s'agit d'examiner quels moyens nous pourrions fournir ou ceux que l'on pourrait nous demander.

Notre aviation est très faible numériquement. Il est évident que les forces aériennes constitueront l'élément essentiel des démonstrations envisagées à l'art. 42, ou le premier échelon d'intervention si des opérations militaires sont entreprises. Nous savons qu'à la fin de la guerre les Etats-Unis à eux seuls possédaient 40.000 avions de combat. Il n'est pas exagéré d'estimer à 100.000 le nombre de ceux dont disposaient les Alliés. Récemment, à la suite du discours du président Truman le jour de la flotte, le général d'aviation Doolittle a demandé que les Etats-Unis entretiennent une flotte de 5.000 avions constamment prêts à prendre l'air avec 400.000 hommes et de plus 3.000 avions de réserve avec une armée de l'air instruite à l'effectif supplémentaire de 1.500.000 hommes. Comparé à ces chiffres, il est évident que notre apport ne peut qu'être insignifiant. D'autre part, notre aviation est avant tout une aviation de défense, comprenant surtout des chasseurs et quelques bombardiers, mais très faibles porteurs si on les compare aux Liberator et aux forteresses volantes. Leur rayon d'action est limité. C'est surtout pour l'engagement de jour que sont instruits nos pilotes et qu'est conçue notre organisation au sol. Nous n'avons pas de forces aéro-portées ou d'infanterie de l'air.

S'agirait-il d'intervenir au-delà de nos frontières, nous ne possédons pas la documentation cartographique et photographique portant sur la géographie militaire et économique de l'Europe. Nos équipages devraient se familiariser avec celle qui

nous serait forcément remise, puis procéder aux reconnaissances détaillées indispensables avant tout engagement, problème qui ne se posera pas, ces prochaines années, aux forces aériennes ayant participé à la guerre sur le continent.

Nos possibilités se limitent ainsi aux interventions dans les régions limitrophes, de préférence sur le massif alpin, avec de très faibles effectifs destinés de par leur nature à l'accompagnement et à la protection, - puisqu'il s'agit d'une aviation de chasse - d'escadres de bombardiers étrangers.

Les inconvénients d'une telle coopération sont évidents. La participation d'une force insuffisante par elle-même pour exécuter une mission donnée, entraîne de lourdes servitudes et de grosses complications pour l'organisme plus vaste qui en est chargé et qui devrait absorber cette force insuffisante par elle-même.

Il n'est pas exagéré de dire que notre collaboration sur le plan aérien ne peut présenter aucun avantage pratique pour les Nations Unies. Seule une participation symbolique pourrait être envisagée. Elle n'aurait aucune signification militaire. Par contre on ne peut en dire autant au point de vue politique, ce qui en constitue bien l'aspect essentiel pour nous. Rappelons à cette occasion que les escadres italiennes ne participèrent qu'à deux reprises seulement à la bataille de Londres conduite par les Allemands en 1940. Et pourtant les Britanniques ne l'ont jamais oublié ni pardonné. La mémoire des peuples est longue.

Quelles forces terrestres pourrions-nous mettre à disposition de l'organisation ? Rappelons tout d'abord que, comme pour l'aviation, elles seraient par définition destinées à être engagées au-delà de nos frontières.

Il est clair que les démonstrations et les opérations prévues s'exécuteront avec des forces entièrement motorisées et mécanisées, pour assurer la rapidité, la puissance et l'efficacité des interventions.

Or, le degré de motorisation de notre armée ne peut se comparer avec celui des armées des grandes puissances qui occupent actuellement le continent. Seule, une partie de l'armement anti-char et anti-aérien et de l'artillerie est motorisée. Pratiquement nous ne possédons pas de chars. L'infanterie n'est pas du tout motorisée. Cette organisation peut convenir, à la rigueur, pour la défense de notre propre territoire, étant donné ses petites dimensions et les distances relativement courtes à franchir, non pas pour des actions au-delà de nos frontières. A l'étranger, on ne connaît plus que des formations autonomes et motorisées (combat command et combat team) dont la plus petite cellule est le régiment motorisé et parachuté, comprenant des chars, de l'infanterie portée, des armes spéciales motorisées. Nous sommes actuellement incapables de fournir un élément complet moderne de ce genre qui puisse s'articuler dans un groupement étranger plus important. Les inconvénients d'une collaboration de nos forces terrestres avec celles d'un état étranger sont les mêmes que pour l'aviation.

Peut-être pourrait-on nous demander pour des interventions dans les Alpes orientales ou maritimes, les Pyrénées ou les Carpathes, quelques détachements de troupes de montagne qui seraient véhiculés par des organisations étrangères. Cette participation symbolique, sans portée militaire appréciable, aurait néanmoins la signification politique signalée par ailleurs.

Enfin pourrait-on songer à quelques détachements de troupes sanitaires en cherchant à monnayer en quelque sorte nos aspirations humanitaires bien connues. Mais actuellement, une tendance qui se généralise ne permet plus de considérer comme éléments "non combattants" les troupes du service de santé, armées, elles aussi, dans bien des pays. En acceptant cette solution boiteuse, ayant rompu avec le principe, nous pourrions ouvrir la porte à d'autres exigences.

Il serait ainsi aisé de faire la démonstration que les

Nations Unies n'auraient aucun avantage pratique à nous imposer de telles conditions dans l'accord spécial à conclure.

Mais celui-ci fixerait encore le degré de préparation et l'emplacement des forces à mettre à disposition. Quelle peut être la portée de ces obligations supplémentaires ?

Certes, les accord envisagés peuvent être très nuancés, prévoir des contingents permanents à l'instar de l'art. 45, ou d'autres non permanents ou encore des forces dont l'engagement ne serait prévu que dans un rayon limité.

Mais quels que soient ces engagements, ils restreindraient sensiblement notre liberté d'action sur notre propre territoire. Par degré de préparation il faut entendre, les protocoles le précisent, les époques pendant lesquelles telles catégories de troupes devraient être tenues prêtes à franchir la frontière. Par emplacement général, il faut entendre les régions, qui nous seraient prescrites, dans lesquelles ces mêmes troupes devraient stationner sur notre territoire. Ces deux dernières servitudes illustrent la portée de tels engagements puisque nous devrions en tenir compte pour l'établissement de notre tableau annuel des écoles et cours de répétition et la fixation de la durée des services, et ceci en fonction de facteurs entièrement étrangers à nos habitudes et besoins. Actuellement nous tenons un large compte, par exemple, des besoins de l'agriculture pour ne pas enlever des bras, des chevaux et des moteurs au moment des grands travaux à la campagne. La durée des services est fonction des besoins de l'instruction; elle est comptée par jours, ce qui veut bien dire qu'elle est mesurée très exactement. Elle dépendrait dès lors de considérations d'une toute autre nature. Fixer un emplacement à ces troupes revient à dire qu'en cas de tension, si nous avons mobilisé tout ou partie de notre armée, le commandant en chef ne pourrait même plus disposer de l'armée comme il l'entend et comme l'y autorise expressément la loi sur l'organisation

militaire qu'il faudrait aussi réviser. Enfin l'emploi même de ces troupes dépendrait d'un état-major étranger.

Nous ne pouvons donc envisager qu'une participation symbolique, sous la forme peut-être de quelques escadrilles de chasse ou de bataillons d'infanterie de montagne, donc avec des moyens trop limités pour que cette participation ait une portée militaire appréciable. Mais la signification politique d'un tel geste demeure entière, indépendante qu'elle est de l'importance de notre apport.

Nous ignorons la durée de la servitude qui pèse sur nos voisins vaincus, sur le territoire desquels nous devrions agir ou que nous devrions traverser.

Une telle participation est incompatible avec le principe de la neutralité et romprait avec l'idée de sa perpétuité.

Une fois ce principe abandonné, il serait plus difficile encore de refuser de faire partie d'un groupement d'Etats, par exemple du bloc occidental, dont la Charte encourage la constitution au chapitre VIII.

Assistance et facilités, y compris le droit de passage.

Elles constituent, sous cette dénomination, la deuxième catégorie d'obligations que nous devrions peut-être accepter en vertu de l'accord spécial prévu à l'art. 43. Ces obligations, en apparence seulement plus bénignes que les précédentes, pourraient avoir pour nous de beaucoup plus graves conséquences.

Relevons tout d'abord que nous ne participerions pas à la discussion et au vote au Conseil de sécurité, lorsque la mise en oeuvre de ces mesures serait décidée; l'accord spécial devrait être exécuté tel quel. M. Stettinius justifie la procédure simplifiée en tel cas parce qu'il y a, dit-il, une sensible dif-

férence entre la simple mise à disposition d'un aérodrome (une facilité) ou la fourniture d'un contingent armé.

Quelles peuvent être l'ampleur et la portée de telles obligations ? Il est utile de préciser, d'emblée, que le droit de passage ne figurait pas dans les propositions de Dumbarton Oaks, bien qu'il ait été admis tacitement comme étant l'une des facilités envisagées. C'est sur la demande et l'insistance de la délégation française - ce qui ne surait nous être indifférent - qu'il a été mentionné expressément dans la Charte de San Francisco.

Quant aux "facilités et assistance", on ne peut que souligner les interprétations multiples auxquelles se prêtent ces termes, intentionnellement assez vagues pour inclure tous les besoins que des situations imprévisibles pourraient faire naître.

Les facilités peuvent consister, par exemple, à mettre à disposition le système routier et ferroviaire, le réseau téléphonique, les émetteurs radiophoniques. L'une des exigences les plus probables est l'autorisation temporaire d'utiliser des aérodromes et l'infrastructure de l'aviation. Ces conditions peuvent du reste viser le stationnement permanent (99 ans) de forces étrangères sur certains points, par exemple sur des bases d'aviation comme la Russie en réclama de la Finlande et la Grande-Bretagne du Portugal (Açores) ou comme les Etats-Unis ont l'intention d'en installer en Islande. Elles peuvent s'étendre à l'aide à fournir pour préparer sur notre territoire, avec des forces étrangères qui y stationneraient même à l'avance éventuellement, une intervention dans un pays voisin.

Quelles que soient leur nature et leur importance, accorder de telles facilités reviendrait pratiquement à mettre le territoire national à disposition de forces étrangères.

Quant au droit de passage, il convient de remarquer qu'il peut être simultanément terrestre et aérien. Mais encore

est-il utile d'examiner, avec quelque précision, comment il s'exercera.

Une troupe qui utilise un itinéraire routier et ferroviaire le garde elle-même; elle en assure elle-même la sécurité. Il serait difficile d'éviter cette condition dont la réalisation peut être du reste camouflée dans une certaine mesure sans perdre son efficacité. Ces mesures de sécurité que prendront les troupes étrangères franchissant notre territoire, ne signifieront pas autre chose que l'occupation des points stratégiques principaux du territoire par une ou des puissances étrangères (gares et embranchements ferroviaires, ouvrages d'art, noeuds routiers. Dans le cas de la ligne du Gotthard, par exemple, nous pourrions avoir l'obligation de ne pas charger ou alors de décharger les objets minés). Si nous avons déjà mobilisé, des conflits sont possibles avec nos troupes chargées de la garde de ces mêmes objectifs ou alors nous pourrions être astreints à les en éloigner, bien que ce soit l'une de leurs premières missions en cas de mobilisation. Si nous n'avons pas mobilisé avant le passage, il ne serait plus possible de le faire ou alors que sous le contrôle et avec l'assentiment de forces étrangères. Sur les aérodromes stationneraient des équipes étrangères de l'organisation au sol, doublées d'équipes de réparation qui s'y installeraient. Pour les protéger contre les attaques de l'aviation d'un Etat récalcitrant, une DCA. étrangère prendrait position de sorte que notre aviation ne pourrait agir que dans la mesure où le commandement étranger le tolérerait. Nous perdrons la liberté d'action dans les airs comme sur terre.

A lui seul, le droit de passage implique en fait un droit d'occupation. Il en est de même des facilités et de l'assistance qui en accentuent encore le caractère. Ces conséquences n'ont pas été ignorées par M. Stettinius qui écrit, à propos de l'art. 50, que "si une petite nation donne passage à des forces contre un Etat voisin, elle peut voir son économie bouleversée."

Ce droit d'occupation, bien que limité géographiquement, est décisif puisqu'il porte sur les centres nerveux du pays, qu'il peut paralyser une mobilisation et nous empêcher totalement d'opérer avec notre propre armée sur notre territoire.

Mais davantage encore, sa durée est imprévisible: les transports de troupes se suivent sur voies ferrées et routes, puis viennent les convois de ravitaillement en munitions, en vivres et carburants. Des pipe-lines seront éventuellement construits, que les troupes étrangères protégeront contre le sabotage. Leur succèdent ensuite les transports de matériel et d'armement de remplacement et l'on sait quelle consommation il s'en fait. Puis reviennent les malades, les blessés, les trains sanitaires, éventuellement les hommes en congé et les convois de permissionnaires. Le jeu de va et vient des relèves s'établit. Les forces étrangères qui n'auraient dû que "passer", à l'examen superficiel du terme "droit de passage", s'incrument pratiquement et s'installent sans que nous ayons le pouvoir d'abrégéer ou de limiter dans le temps l'exercice même de ce droit auquel nous aurions consenti.

Remarquons que l'accord d'un droit de passage est contraire à la déclaration de Londres de 1920, à son interprétation par le Conseil fédéral dans l'affaire de Vilna en 1921, de même qu'aux conventions de La Haye de 1907.

Si le droit de passage, l'accord des facilités, l'assistance à prêter équivalent en fait à un droit d'occupation, il faut relever que cette conséquence n'est ignorée ni par l'histoire, ni par la doctrine. Il s'agit là exactement de ce que l'on comprend en droit international public sous le nom d'occupation pacifique.

L'histoire ancienne et moderne connaît d'innombrables cas où elle s'est muée en une simple annexion. Je cite celui déjà lointain mais typique de la Bosnie-Herzégovine, annexée par l'Autriche-Hongrie après une "promenade militaire" toute pacifique.

Les événements actuels en Iran sont tout aussi significatifs. On connaît d'autre part les conséquences du droit de passage accordé par la Finlande aux troupes allemandes.

La doctrine peut nous donner quelques indications sur son étendue qui déborde le cadre des quelques faits enregistrés ci-dessus.

L'occupation pacifique n'est pas dirigée contre la souveraineté de l'Etat occupé, mais la limite en fait par l'occupation autoritaire d'une partie du territoire par des moyens militaires. Elle peut fort bien n'être ni un acte de représailles, ni un acte de guerre. La doctrine reconnaît à l'occupant des droits, découlant de la situation de fait, qui lui sont nécessaires pour la réalisation de ses buts.

Le premier est d'assurer la sécurité de ses troupes sur le territoire occupé, puis de pourvoir à leur entretien qui peut être à la charge de l'occupé, ensuite de pourvoir à leur logement en utilisant les casernes, écuries, garages, ateliers de réparation, s'il le faut des localités entières. L'occupant a le droit d'exiger la fourniture de tous les moyens de transports ferroviaires et routiers nécessaires pour le déplacement de ses troupes, puis celui de tous les moyens de communications indispensables pour l'exercice du commandement à tous les échelons. Ces droits peuvent être compris dans un droit général de réquisition en nature.

L'occupant a encore le droit de réprimer les révoltes contre ses troupes et de juger lui-même les fautifs. Il peut même parfois lui être reconnu un droit partiel de légiférer.

Telle la doctrine; les situations particulières peuvent évidemment varier dans de très larges limites. Mais ramenées à leur plus simple expression, les données de l'histoire et de la doctrine, comme celles des expériences les plus récentes, s'accordent toutes pour reconnaître le droit qu'a l'occupant de pourvoir

à la sécurité de ses troupes, l'usage du droit de passage ne prenant fin que lorsqu'il le juge bon. Il est utile à ce sujet de relire et même de méditer le Rheinlandabkommen du 28 juin 1919 conclu entre les Alliés d'alors et l'Allemagne, en garantie des réparations.

L'utilisation militaire du territoire et de l'espace aérien par des forces étrangères est absolument contraire à notre tradition et nous savons aussi, par expérience, ce qu'elle coûte.

Notre situation géographique au centre de l'Europe multiplie les chances d'avoir à accorder des droits de passage ou des facilités. Est-ce le cas, qu'il faut envisager qu'ipso facto nous ne serions militairement plus maîtres chez nous, donc politiquement aussi et sans qu'on puisse savoir pour combien de temps.

Nous pouvons ici conclure et fixer que, si la Suisse entre dans l'organisation sans bénéficier de conditions spéciales :

- du fait qu'elle devrait fournir des forces armées, même symboliques, et participer à des interventions, elle devrait abandonner le principe de neutralité. De plus, l'adversaire du groupe que nous favoriserions nous considérerait comme ennemi;
- du fait qu'elle devrait accorder des facilités et prêter assistance, y compris le droit de passage, c'est son indépendance même qui pratiquement est en jeu.

#### Conséquences d'une abstention.

Il est nécessaire d'examiner également quelle situation naîtrait du fait que nous n'adhérerions pas à l'organisation, soit que l'entrée nous en ait été refusée, soit que nous ne l'ayons pas

- 100 -

demandée, soit encore que nous y ayons renoncé, des négociations devant nous en permettre ou faciliter l'entrée ayant échoué.

Il est probable et vraisemblable que l'on ne nous demandera rien, que nous vivrons dans un état d'isolement relatif, Le fait qu'à peu près seule en Europe notre industrie n'a subi aucune destruction et la qualité de ses produits, permet d'envisager qu'une collaboration sur le plan économique peut se développer indépendamment de notre isolement politique forcé, dont personne n'ignorerait que les motifs en sont hautement honorables.

Mais nous serons toujours sous le coup d'une application éventuelle des sixième et septième alinéas de l'article 2 qui autorisent de larges interprétations subjectives (obligation de se conformer aux principes de la Charte et ingérence possible dans nos affaires intérieures en cas de mesures coercitives contre un tiers Etat).

Ce sont deux portes constamment ouvertes à l'intervention étrangère.

Mais sans même qu'il soit fait application de ces dispositions, des situations peuvent naître dont la solution ne sera pas facile.

Quelle attitude adopter en cas de violations volontaires de l'espace aérien ? Si nous ne réagissons pas - politiquement ou militairement - nous ne serons plus neutres, raison même de notre abstention. Nous agirions par opportunisme, créant du même coup un précédent. Si nous réagissons, nous entrons, ipso facto, dans le camp des récalcitrants. Dilemme.

Relevons ici que la souveraineté dans l'espace aérien ne connaît pas encore de limites et que nous sommes en droit d'en exiger le respect sans restriction. Une conférence convoquée à Paris en 1910 à ce sujet s'acheva sur un échec, l'Angleterre n'ayant voulu admettre la souveraineté aérienne que jusqu'à portée de ca-

non, ce que n'acceptèrent pas les autres participants. Cette discussion reprit au cours de la guerre 1914 - 1918 à propos des violations de notre espace aérien. Nos voisins étaient alors disposés à admettre la souveraineté sans limite en altitude, thèse à laquelle la Grande-Bretagne ne se rallia pas. Sans doute ce problème se posera-t-il sous une forme entièrement nouvelle lorsque des engins pilotés radioélectriquement et propulsés par fusées, sans équipage, franchiront sans escales notre territoire de part en part. Mais actuellement le problème est encore réglé par la convention de Paris du 13 octobre 1919 sur la navigation aérienne.

Des cas fortuits peuvent se présenter : atterrissage forcé d'un avion, erreur d'itinéraire à l'une de nos frontières (Genève, Schaffhouse ou Mendrisiotto par exemple). Internons-nous l'avion ou la troupe, cette attitude sera mal comprise. Laissons-les passer ou repartir, c'est dire que, comme plus haut, nous agissons par opportunisme en faisant nous-mêmes une entorse à notre neutralité. Le même dilemme se posera.

Mais encore notre seule abstention totale peut nous causer des difficultés. L'application des mesures prévues à l'art. 41 (interruption des communications de toute nature) en fournit un exemple facile. S'il s'agit d'une répression dans un Etat limitrophe, notre abstention peut en réduire sensiblement l'efficacité. Les membres ne peuvent s'en désintéresser et peuvent être tentés d'appliquer, par voie de conséquence indirecte, l'art. 2, 7e alinéa ou l'art. 2, 6e alinéa.

En plus de l'antipathie qu'elle nous vaudra, notre abstention volontaire de l'organisation ne nous évitera ni soucis ni difficultés.

Questions annexes  
en relation avec l'aspect militaire du problème,  
bien que ne concernant pas toutes la Charte.

Le siège de l'organisation.

A propos de l'installation de la S.d.N. à Genève, la question a déjà été discutée de savoir si la Société, usant de moyens coercitifs ou guerriers, pourrait néanmoins garder son siège en Suisse. On a envisagé que la Suisse était en droit de le lui refuser. (Voir aussi le message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale du 4 août 1919 sur la question de l'accession de la Suisse à la S.d.N., p. 73).

Or le Conseil de sécurité peut prendre à lui seul de telles mesures et c'est l'organe essentiel de l'organisation. Il est assisté d'un comité d'état-major (art. 46 et 47) dont il est évident que l'activité sera essentiellement militaire. La même question se pose ainsi à nouveau, mais de façon beaucoup plus précise.

D'autre part, à l'ère de l'aviation, le siège pourrait être attaqué en cas d'action, même si elle était dirigée contre un Etat éloigné du pays où l'organisation aura pris domicile.

Désarmement et réglementation des armements.

La Charte ne contient que deux allusions fugitives à ce problème aux art. 11 et 26. Lorsqu'il se posa après la guerre de 1914 - 1918, la Suisse avait déclaré ne pouvoir admettre n'importe quel système de désarmement, en vertu de la déclaration de Londres de 1920 selon laquelle la Suisse était prête à défendre son territoire elle-même, même pendant une action commune de la S.d.N.. Nous n'avons semble-t-il pas de motifs de modifier notre attitude à cet égard.

Nouvelles armes et bombe atomique.

La question est trop nouvelle pour qu'il soit possible d'en dégager déjà maintenant toutes les conséquences quant au devenir de la Charte et à celui des armées telles qu'elles sont actuellement encore organisées. Aussi je me bornerai ici à citer quelques opinions émises ou recueillies à ce sujet.

Quant à la Charte :

M. le professeur Rappard a noté au cours de ses entretiens de Londres cet été que "les perspectives ouvertes par l'intervention de la bombe atomique étaient de nature à inspirer les réflexions les plus sérieuses sur la validité actuelle de toute l'oeuvre de San Francisco".

Le Manchester Guardian, critiquant le premier discours du président Attlee parce qu'il ne contenait aucune allusion à l'arme atomique dit que cette dernière "modifiera les prescriptions existantes de la Charte".

M. Bevin s'est exprimé encore plus nettement le 17 août : il faudra réviser radicalement l'oeuvre de San Francisco.

Enfin M. Attlee tout récemment se demandait si ses compatriotes se rendaient compte dans quelle mesure ils devaient réadapter leurs idées.

Quant aux armées :

Il est symptomatique que l'opinion soit unanime. Certes les armées devront subir de profondes réformes de structure - ce fut toujours le cas lors d'une découverte technique importante - mais l'invention de la bombe atomique ne les rend aucunement superflues. Tel est l'avis de MM. Truman, Molotov, Churchill, Oliver, des généraux Eisenhower, Marshall, Arnold, Doolittle et celle du général Jung, commandant en chef de l'armée suédoise.

Le général Eisenhower insiste lui sur la nécessité

d'une instruction très approfondie des troupes comme le seul moyen de maintenir une puissance militaire suffisante. La déclaration du général Marshall, chef d'EMG. des forces des USA. est la plus intéressante et peut-être la plus juste : l'intervention de la bombe atomique exige pour tous les pays une plus grande promptitude dans la mise en action de leurs forces (eine raschere Bereitschaft).

En un mot, on peut dire que les nouvelles armes, leur efficacité et leur développement étant encore imprévisibles, augmentent encore l'incertitude. A l'égard de la Charte elles posent simplement un point d'interrogation de plus.

#### Mésentente entre les grandes puissances.

Sans entrer dans l'étude juridique, qui n'est pas de ma compétence, du cas de la guerre normale, je me borne à citer quelques appréciations intéressantes parce qu'elles s'éloignent délibérément des thèses habituelles.

On sait que le droit de veto a pour conséquence qu'aucune action coercitive (art. 41 et 42) ne peut être entreprise, légalement, contre une grande puissance puisque la majorité qualitative requise ne pourrait être obtenue.

Juridiquement, il semble bien qu'il devrait en être ainsi et la guerre qui pourrait en résulter serait une guerre normale

Mais le commentaire officiel britannique est plus réaliste et entrevoit d'autres solutions, y compris la désagrégation de l'organisation. Il dit en effet : "L'unanimité des grandes puissances étant indispensable pour décider une action militaire, il s'en suit que si cette unanimité ne peut être réalisée, l'organisation aura failli à ses buts et tous les membres devront agir comme ils le jugeront le plus approprié dans ces circonstances".

"Si en fait une grande puissance refuse d'accepter une sentence prise par toutes les grandes puissances non parties au différend et par trois autres membres du Conseil de sécurité et se résout ainsi à défier l'opinion publique qu'un tel jugement exprimerait, il est impossible de prédire l'issue de cette affaire ou d'établir des règles sur ce qu'il conviendrait alors de faire".

"Il est ainsi clair qu'aucune action coercitive ne peut être entreprise contre une grande puissance sans qu'il n'en résulte une grande guerre".

Il est curieux de constater qu'une grande puissance, en l'espèce la Grande-Bretagne, envisage déjà la formation d'une majorité extra-contractuelle et la guerre mondiale qui pourrait naître d'une telle situation.

Et le commentaire ajoute :

"Si cette unanimité des grandes puissances est sérieusement sapée, aucune disposition de la Charte ne peut être de quelque utilité. Dans ce cas les membres réserveront leur liberté d'action.

#### Conclusion.

Non seulement le développement futur de l'arme atomique, mais davantage encore la seule évolution de la situation politique internationale depuis la fin de la guerre justifient, semble-t-il, des appréciations teintées d'un certain scepticisme et commande en tout cas beaucoup de prudence.

En entrant dans l'organisation sans avoir obtenu de conditions particulières tenant compte de notre situation unique, c'est non seulement le problème de la neutralité qui se pose, mais surtout celui de notre réelle indépendance.

\* \* \*

\*

(24)

COMMISSION CONSULTATIVE SUISSE  
POUR L'EXAMEN DE LA CHARTE DES NATIONS UNIES

Rapport présenté par

M. Plinio Bolla

président du Tribunal fédéral.

La situation faite par la Charte  
aux Etats non membres.

Parmi les Etats qui ne sont pas membres de l'organisation, la Charte des Nations Unies prévoit plusieurs catégories :

- a) les Etats qui, n'étant pas des membres originaires, n'ont pas été admis dans l'organisation, soit qu'ils ne l'aient pas demandé, soit que leur demande ait été repoussée (art. 4);
- b) les Etats qui, ayant fait partie de l'organisation, en ont été exclus (art. 6);
- c) les Etats qui, ayant fait partie de l'organisation, en sont sortis volontairement. La Charte, il est vrai, ne parle pas expressément de la possibilité des Etats de se retirer de l'organisation, possibilité qui était prévue par l'article premier, alinéa 3 du Pacte de la Société des Nations. Mais il ressort clairement des débats engagés au sein du comité des affaires étrangères du Sénat des Etats-Unis au sujet de la Charte de San Francisco que chaque Etat membre garde la faculté de quitter l'organisation de son propre chef, ce qui est logique, la Charte faisant de la participation à l'organisation un acte volontaire, et non une nécessité inéluctable, telle que le serait la participation à une société envisagée comme universelle par sa nature. La Charte n'exige même pas pour le retrait le préavis de deux ans requis par le Pacte, ce qui peut étonner au premier abord, la faculté de démissionner ayant été considérée assez généralement comme une des raisons de l'échec de la Société des Nations : en cas de conflit international en

effet, seuls les Etats qui voyaient un avantage pour eux dans l'attitude prise par la Ligue lui restaient fidèles; si cette attitude leur paraissait désavantageuse, ils donnaient le préavis exigé et démissionnaient. En réalité, la Charte a tenu compte, dans une certaine mesure, des critiques qui avaient été formulées contre le Pacte à ce sujet; et si elle a abandonné l'exigence d'un préavis qui n'avait pas empêché les Etats de quitter Genève, elle a essayé de combattre les retraits par un autre moyen : la situation faite aux Etats non membres, - situation sur laquelle je reviendrai au cours de mon exposé : elle en est même l'unique objet.

La Charte mentionne encore une autre catégorie d'Etats non membres : les Etats ennemis. La définition en est donnée par l'art. 53, al. 2 : "Le terme 'Etat ennemi' ... 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 Charte." Ce sont donc, entre autres, l'Italie, le Japon et l'Allemagne le jour où celle-ci cessera d'être une expression géographique pour redevenir un Etat. Il est question des Etats ennemis tout d'abord au sujet des actions coercitives entreprises en vertu d'accords régionaux; aucune action coercitive de ce genre ne saurait être entreprise sans l'autorisation du Conseil de sécurité; mais cette autorisation n'est pas nécessaire si l'entente régionale en vertu de laquelle l'action est entreprise contre un Etat ennemi est dirigée contre la reprise par cet Etat d'une politique d'agression, et le moment n'est pas encore venu "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" (art. 53, al. 1). Ce n'est pas le seul cas où un Etat ennemi peut faire l'objet d'une action, en dehors de toute décision de l'organisation : cette action peut être entreprise contre lui, comme suite de la seconde guerre mondiale, par les gouvernements des Etats qui lui ont été opposés au cours de cette guerre (art. 107,

qui se trouve sous la rubrique : "dispositions transitoires de sécurité").

Il en résulte, si je comprends bien, que la catégorie des Etats ennemis est prévue pour la période intercalaire entre le moment de l'entrée en vigueur de la Charte et celui où, d'une part, des sanctions ne sauraient plus apparaître comme une suite de la guerre 1939 - 1945 et où, d'autre part, l'organisation nouvelle aura acquis toute son efficacité contre les velléités d'agression. Pendant cette période transitoire, la Charte admet en somme une continuation virtuelle de la guerre, des mesures coercitives pouvant être prises contre un Etat qui a combattu une Nation Unie, soit par celle-ci, soit par un groupe de nations liées par un accord régional, et cela complètement en dehors des procédures dont la Charte fait dépendre les interventions de l'organisation. J'en déduis deux choses : 1<sup>o</sup> que, pendant la période transitoire, les Etats ennemis sont des Etats non membres frappés d'une capitis deminutio en ce sens qu'ils ne sauraient se prévaloir de la situation que la Charte reconnaît aux autres Etats non membres; 2<sup>o</sup> qu'à la fin de la période transitoire, la catégorie des Etats ennemis cessera d'exister; ces Etats pourront faire partie des Nations Unies et, s'ils n'entrent pas dans cette organisation, seront soumis à la même loi que les autres Etats non membres.

La Charte ne dit pas expressément qui constatera la fin de la période transitoire. Cette période prendra fin en tout cas, pour un Etat ennemi déterminé, dès qu'il aura été admis comme membre des Nations Unies; ne peuvent en effet devenir membres que les "Etats pacifiques" (art. 4, al. 1); l'admission implique donc que l'Etat ennemi a cessé de représenter, aux yeux du Conseil de sécurité et de l'Assemblée générale, un danger spécial d'agression.

La situation des Etats ennemis n'intéresse la Suisse qu'indirectement; nous avons ou nous aurons deux de ces Etats à

nos frontières et il n'est pas indifférent pour nous, comme nous le verrons, que, des sanctions étant prises exempli gratia contre l'Allemagne redevenue un Etat, elles le soient par l'organisation ou bien par tel ou tel Etat membre qui a été, au cours de la seconde guerre mondiale, l'ennemi de l'Allemagne, ou par un groupement régional de sécurité.

Ce qui nous intéresse directement, au premier chef, c'est la situation faite par la Charte aux Etats non ennemis qui ne demanderont pas à être admis parmi les Nations Unies ou qui verront leur demande repoussée; situation identique, d'ailleurs, à celle des Etats exclus ou démissionnaires.

C'est la situation qui sera la nôtre si notre candidature n'est pas posée ou n'est pas agréée, l'admission exigeant la recommandation du Conseil de sécurité (art. 4) et, dans l'Assemblée générale, la majorité qualifiée des deux tiers (art. 18, ch. 2). - Je remarque en passant que, pour adopter la recommandation, il ne suffira pas, au sein du Conseil de sécurité, de la majorité de sept voix prévue pour les questions de procédure; il faudra en outre l'accord unanime des membres permanents (art. 27); c'est du moins ce qui résulte des décisions de Yalta et des commentaires officiels qui ont été donnés au lendemain de la conférence <sup>1)</sup>.

La situation envisagée serait pour nous une situation de fait; car, dans cette hypothèse, nous n'aurions pas accepté la Charte. Et un traité ne fait droit qu'entre les Etats qui y sont parties : ce sont les termes mêmes employés par la Cour permanente de justice internationale dans son arrêt No. 7 du 25 mai 1926 <sup>2)</sup>; Anzilotti <sup>3)</sup> note que peu de principes de droit international sont autant que celui-ci sûrs et universellement reconnus. Les traités internationaux ne sont obligatoires que pour les par-

1.- Bourquin, "Vers une nouvelle Société des Nations", p. 188.

2.- Publications C.P.J.I., série A, No. 7, p. 29.

3.- Anzilotti, Corso I, p. 369.

ties contractantes : obligatio tertio non contrahitur; par rapport aux tiers, les traités sont une res inter alios acta, dont ne peuvent dériver ni droits ni obligations. M. Stettinius, alors secrétaire d'Etat aux affaires étrangères, l'a reconnu dans son rapport au président Truman sur la Charte de San Francisco en écrivant : "Il est évident que la Charte ne peut imposer des obligations à un Etat non membre."

Mais si la Charte n'est juridiquement qu'un traité, elle est un traité d'une nature particulière. Le projet a été établi par cinquante-deux Etats, parmi lesquels les trois grands empires qui, coalisés, sont maîtres aujourd'hui sur notre planète, disposant de moyens de persuasion ou de contrainte si forts que rien, dans aucun des continents, ne peut plus se décider contre leur volonté commune. Il a été établi à la fin de la plus ruineuse des guerres, déchaînée par la tentative de Berlin et de Tokio de s'assurer la domination mondiale. Il a été établi à un moment où l'invention de nouvelles armes et surtout la perspective pour l'homme de devenir maître des énergies cachées au cœur de la matière l'empêchent même de prévoir les proportions que prendrait une nouvelle conflagration et l'amènent ainsi à rechercher, une fois encore, les moyens efficaces de subordonner, dans l'ordre international, la force à la raison. Il a été établi pour organiser le monde, en préservant "les générations futures du fléau de la guerre" (ce sont les propres termes employés dans le préambule de la Charte). Les auteurs de la Charte n'ont pas cru devoir ou pouvoir faire le pas qui aurait consisté à créer un superétat mondial soumettant tous les peuples à une souveraineté unique universelle : ce pas les aurait amenés dans l'île d'Utopie. Mais ils ont reconnu que la paix est indivisible et qu'on ne saurait résoudre le problème de la sécurité en permettant qu'il se forme, en dehors de l'organisation, des foyers de conflits. Si le Conseil de sécurité doit pouvoir remplir sa mission de gérant de la paix du monde et de la sécurité collective,

il faut que son action ne soit pas limitée territorialement. La Charte intervient dès lors délibérément pour imposer aux Etats non membres une certaine conduite aux fins de maintenir la paix et la sécurité internationales.

Il ne faut pas oublier, d'autre part, que la doctrine traditionnelle, d'après laquelle les traités n'obligent que les Etats signataires, était battue en brèche, ces dernières années, par des théories nouvelles; des auteurs admettent que les traités dits constitutifs valent erga omnes en tant qu'exercice d'une compétence de fait consacrée par le droit international commun, parce que normale et nécessaire, et qu'ils peuvent notamment organiser le statut juridique d'une région, d'un continent, et a fortiori du monde, d'une façon valable aussi pour les non signataires, s'ils sont conformes aux besoins de la communauté internationale et que leurs auteurs soient en état de les faire respecter <sup>1)</sup>.

Quoi qu'il en soit de cette question de doctrine, il est certain que les Etats non membres pourraient se prévaloir de la thèse traditionnelle. Mais, supposé que l'organisation ne demeure pas une simple spéculation de l'esprit, il ne leur resterait pratiquement que la possibilité de formuler, le cas échéant, ~~une protestation/~~ soit en définitive un appel à l'opinion publique mondiale. Le succès de la protestation ne saurait être que moral. Il dépendra des circonstances dans lesquelles l'Etat non membre aura été amené à contester que la Charte lui soit opposable. S'il proteste à l'occasion d'une action réellement efficace entreprise par les Nations Unies pour atteindre l'un des buts assignés à l'organisation par l'art. 1er de la Charte, par exemple pour écarter un danger sérieux contre la paix de la part d'un Etat poursuivant une politique d'agression, il est peu probable que la protestation sera comprise et approuvée. Certes, dans l'ordre

1.- Scelle, "Droit international public", p. 486.

international, la liberté, c'est l'indépendance et le culte de la liberté semble heureusement jouir d'un renouveau de ferveur. Mais, d'autre part, le cours de l'histoire va vers des groupements toujours plus larges. Stuart Mill dit quelque part qu'un signe de moralité des hommes est d'accepter une limitation réciproque de leurs sphères d'activité. Cela n'est-il pas vrai aussi pour les nations ?

Il va sans dire, au surplus, que l'Etat non membre n'en est pas réduit à l'alternative : ou bien siéger parmi les Nations Unies, ou bien rester en dehors de leur cercle, en s'insurgeant contre la Charte. Il est aussi concevable qu'il n'entre pas dans l'organisation, tout en acceptant expressément la situation que la Charte fait aux Etats non membres et la nouvelle notion de souveraineté qu'elle définit, cela comme contribution de sa part à la collaboration internationale et à la discipline qu'elle implique nécessairement.

J'en viens aux limitations que la Charte apporte aux droits souverains traditionnels des Etats non membres (à l'exclusion des Etats ennemis; désormais, je ne parlerai plus que d'Etats non membres, l'exception étant sous-entendue).

Il se peut tout d'abord que les obligations des Etats membres découlant de la Charte entrent en conflit avec les obligations qui résultent pour eux de traités passés avec les Etats non membres.

Cette situation était envisagée déjà par l'art. 20 du Pacte de la Société des Nations. La réglementation était des plus orthodoxes. Pour le passé, le Pacte déclarait abrogés, en partie ou en entier, les engagements contractés entre membres de la Société et qui étaient incompatibles avec le statut de celle-ci : ce n'était que l'application aux traités successifs entre mêmes signataires de la théorie de l'acte contraire, de la règle bien connue qui vaut en matière d'interprétation législative :

Lex posterior derogat priori<sup>1)</sup>, S'agissait-il au contraire d'une convention passée avec un Etat étranger à la Société, le Pacte ne la déclarait pas nulle et non avenue; l'Etat membre n'en était pas dégagé ipso facto, il devait agir pour s'en dégager, soit entamer des négociations et faire tout son possible pour dénoncer, en cas de besoin, l'accord conclu; mais aussi longtemps que le traité restait valable, il pouvait y avoir conflit entre ce traité et le Pacte<sup>2)</sup>.

Une partie de la doctrine critiquait cette solution; d'après ces auteurs, en cas de contrariété de traités successifs entre signataires différents, il y a lieu de distinguer selon que le traité postérieur est un traité constitutif ou constitutionnel (comme le Pacte ou la Charte) ou un traité ordinaire; dans la première hypothèse, les engagements conventionnels antérieurs se trouvent abrogés ipso facto même s'ils intéressent des Etats non membres (des tiers), le droit commun international consacrant la faculté d'association interétatique<sup>3)</sup>.

La Charte se range à l'avis de ces auteurs et dispose, à son art. 103, qu'"en cas de conflits 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".

Un Etat membre de l'organisation ne pourrait dès lors pas se soustraire aux obligations résultant pour lui de la Charte, à l'occasion d'actions ordonnées par le Conseil de sécurité, parce qu'elles seraient incompatibles avec les obligations découlant pour lui envers notre pays de l'Acte de Paris du 20 novembre 1815, de l'art. 435 du traité de Versailles du 28 juin 1919, de l'art. 375 du traité de St-Germain du 10 septembre 1919, de l'art. 291 du traité de Neuilly du 27 novembre 1919, de l'art.

1.- Scelle, "Droit international public", p. 500.

2.- Hoijer, "Le Pacte de la Société des Nations", p. 347.

3.- Scelle, op. cit. p. 501.

358 du traité de Trianon du 4 juin 1920, enfin de la déclaration de Londres du 13 février 1920.

La seconde disposition d'importance capitale pour définir la situation des Etats non membres dans le système de la Charte est l'art. 2, al. 6, de la teneur suivante :

"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."

Les principes que les Etats non membres doivent respecter sont énoncés à l'art. 2, al. 3, 4 et 5 :

- le règlement de 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 (alinéa 3);

- l'abstention, dans leurs relations internationales, du recours à la menace ou à l'emploi de la force, soit contre l'intégrité territoriale ou l'indépendance politique de tout Etat (membre ou non membre de l'organisation), soit de toute autre manière incompatible avec les buts des Nations Unies (alinéa 4);

- l'assistance à l'organisation dans toute action entreprise par elle conformément aux dispositions de la Charte et l'abstention de toute assistance à un Etat contre lequel l'organisation entreprend une action préventive ou coercitive (alinéa 5); -

que l'obligation de prêter assistance à l'organisation et de refuser cette assistance à l'Etat objet des sanctions fasse partie aussi des principes que les Etats non membres doivent respecter, cela ressort avec la dernière évidence de la genèse de l'alinéa 6 de l'art. 2 de la Charte; cette disposition, en effet, dans le projet de Dumbarton Oaks (chap. II ch. 6), ne constituait pas un alinéa indépendant, mais bien la seconde phrase de l'alinéa où il était question de l'obligation incombant à l'Etat membre de ne pas aider l'Etat objet des sanctions sociétales; la modification introduite à San Francisco n'a voulu qu'imposer aux Etats non membres aussi une collaboration active.

La Charte n'entend imposer aux Etats non membres le respect des principes de vie internationale acceptés par les Nations Unies que "dans la mesure nécessaire au maintien de la paix et de la sécurité internationales" et l'imposition n'a pas lieu sans compensation spéciale (à côté de la compensation générale représentée pour tous par la diminution des risques de guerre dans le monde, si la nouvelle Société des Nations ne restait pas un espoir et une promesse). La compensation spéciale est, d'un côté, d'ordre matériel : à l'égard des Etats non membres aussi, les membres de l'organisation ont le devoir de régler leurs différends internationaux par des moyens pacifiques (art. 2, al. 3) et de s'abstenir de recourir à la menace ou à l'emploi de la force (art. 2, al. 4); si l'organisation entreprend une action contre un Etat qui menace l'Etat non membre, les Etats membres doivent assister l'organisation et refuser toute assistance à l'Etat contre lequel l'action est dirigée (art. 2, al. 5). - Il y a, de l'autre côté, une compensation de nature formelle : un droit accordé, sous certaines conditions, aux Etats non membres de prendre part, sans droit de vote, à certaines discussions du Conseil de sécurité et de le consulter (art. 32 et 50); droit sur lequel je devrai revenir brièvement.

Mais, malgré ces restrictions et ces compensations, l'art. 2, al. 6 constitue une dérogation importante au droit international commun.

On a dit que le principe contenu dans l'art. 2, al. 6 n'est pas révolutionnaire et qu'il existe un précédent important: l'art. 17 du Pacte de la Société des Nations, prévoyant le cas du différend entre deux Etats dont un seulement est membre de la Société ou dont aucun n'en fait partie. Je ne partage pas cette opinion. L'idée fondamentale de l'art. 17 du Pacte est exprimée dans son premier alinéa, où il est reconnu explicitement que les Etats membres sont obligés en vertu du Pacte, tandis que les Etats non membres ne s'obligent que si, invités, ils acceptent de

se soumettre, en vue de régler le différend, aux mêmes obligations que les membres. L'enquête et les propositions que le Conseil peut faire, les mesures qu'il peut prendre, en vertu des alinéas 2 et 4, "dès l'envoi de l'invitation" ou "si les deux parties invitées refusent d'accepter les obligations de membre de la Société", n'ont pas d'importance juridique pour les Etats non membres et ne se distinguent pas de l'action politique qu'un Etat ou un groupe d'Etats peut toujours exercer pour prévenir les hostilités ou amener la solution d'un conflit. Quant à l'al. 3, il ne fait que déterminer les conditions auxquelles tous les Etats membres sont tenus de venir en aide à l'Etat membre attaqué par un Etat non membre. Mais l'art. 17 du Pacte laisse en vigueur, dans les rapports entre les Etats membres et les Etats non membres, le droit international commun (Anzilotti<sup>1)</sup> et Scelle<sup>2)</sup>); sic aussi la C.P.J.I. dans sa réponse du 23 juillet 1923 à la requête pour avis consultatif concernant le statut de la Carélie orientale<sup>3)</sup>.

Il n'en est pas de même de l'art. 2, al. 6 de la Charte.

Cette disposition générale doit être étudiée à la lumière des normes spéciales de la Charte tendant d'une part à prévenir la guerre, d'autre part à la réprimer : ce sont là les maîtresses poutres de toute organisation internationale.

Nous trouvons les normes par lesquelles on se propose d'éviter que les conflits ne se vident sur les champs de bataille au chapitre VI de la Charte (règlement pacifique des différends).

Nous trouvons la réglementation des sanctions au chapitre VII (action en cas de menace contre la paix, de rupture de la paix et d'acte d'agression).

1.- Anzilotti, Corso p. 370 et 371.

2.- Scelle, "Droit international public", p. 487.

3.- Publications C.P.J.I. série B, No. 5, p. 27 et s.

En ce qui concerne le règlement pacifique des différends, la Charte ne rend pas obligatoire le recours à l'arbitrage pour les différends "justiciables", par opposition aux différends politiques; elle maintient toutefois à la disposition des Etats, pour les premiers, l'organe juridictionnel créé en 1920 par la S.D.N., la Cour permanente de justice internationale, dont le statut est annexé à la Charte et en fait partie intégrante (art. 92) et elle part de l'idée que le Conseil de sécurité, dans ses recommandations, tiendra compte du fait que la Cour internationale de justice est particulièrement qualifiée pour traiter les différends d'ordre juridique (art. 36).

Ce qui importe, d'après la Charte, ce n'est pas de savoir si le conflit est ou n'est pas justiciable (il y en a qui présentent un côté juridique et un côté politique), ce qui importe, c'est le degré d'acuité du différend, c'est-à-dire de savoir s'il est ou s'il n'est pas capable de menacer le maintien de la paix et de la sécurité internationales.

Dans le second cas, l'organisation ne peut s'en occuper que si son intervention est demandée par toutes les parties, peu importe que celles-ci soient ou ne soient pas membres des Nations Unies (art. 38) : il ne s'agit alors en somme que d'un arbitrage et non d'une médiation forcée.

La requête commune des parties n'est plus nécessaire pour justifier l'intervention de l'organisation dès que le différend a atteint un degré d'acuité tel qu'il menace la paix et la sécurité internationales.

Les parties à un pareil différend devront en rechercher la solution avant tout par les moyens pacifiques de leur choix (art. 33, al. 1, qui n'est qu'une norme d'application de l'art. 2, al. 3).

En tout cas, l'organisation veillera au règlement pacifique du conflit : l'organisation, soit, en son nom, non pas

un organe judiciaire, mais un organe politique, son organe politique principal : le Conseil de sécurité, qui possède sur le Conseil de la S.D.N. l'avantage d'être non pas intermittent, mais permanent (art. 28).

Le Conseil de sécurité peut inviter les parties à régler leur différend par des moyens pacifiques (art. 33, al. 2), il peut enquêter, notamment pour déterminer si la condition de sa médiation forcée est réalisée (art. 34), il peut recommander les procédures ou méthodes d'ajustement appropriées (art. 36), il peut, comme ultima ratio, rechercher lui-même la solution du litige (art. 37); mais il n'est pas un arbitre et ne peut adresser aux parties que des recommandations (c'est la conception dont s'inspirait déjà l'art. 15 du Pacte de la S.D.N.).

L'Assemblée générale peut aussi faire aux parties des recommandations; mais il lui est interdit d'intervenir dans les affaires dont le Conseil est déjà saisi, à moins que ce dernier ne l'y invite (art. 11, al. 2, et 12).

Aucune différence, dans tout cela, selon que les parties sont des Etats membres ou non membres; et un Etat, tel que la Suisse, qui a toujours recherché la solution des litiges par des moyens pacifiques, ne saurait, même en le supposant non membre, prendre ombrage d'une intervention médiatrice venant d'une organisation mondiale et ne pouvant dépasser le stade des recommandations, non obligatoires.

La Charte reconnaît même expressément à l'Etat non membre, comme à l'Etat membre, le droit d'attirer l'attention du Conseil de sécurité ou de l'Assemblée sur une situation dangereuse (art. 11, al. 3, et 35). Mais le droit de l'Etat non membre d'alerter l'organisation est soumis à une double condition; il faut :

- a) que l'Etat non membre soit partie au différend;
- b) qu'il accepte préalablement, aux fins de ce différend,

les obligations de règlement pacifique prévues dans la Charte (art. 35, al. 2).

Cette seconde condition, reprise en somme de l'art. 17 du Pacte, étonne à première vue dans le système de la Charte, dominé, en ce qui concerne les Etats non membres, par l'art. 6, al. 2, disposition qui était étrangère au Pacte. Mais on aurait tort de vouloir en déduire que, d'une façon générale, les Etats non membres ne sont pas tenus de respecter les dispositions du chapitre VI de la Charte, sauf acceptation préalable expresse. La portée de l'art. 35, al. 2, me paraît plus modeste. La Charte veut simplement empêcher qu'un Etat non membre ne mette en mouvement la procédure devant les organes des Nations Unies et prétende après coup arguer de sa qualité de non membre pour être traité (ceteris paribus) mieux que les Etats membres.

Si un différend est examiné par le Conseil de sécurité sous l'angle du règlement pacifique, l'Etat non membre qui y est partie a le droit d'être entendu par l'organisation; il doit être convié à participer, sans droit de vote, aux décisions du Conseil de sécurité y relatives; mais le Conseil de sécurité "détermine les conditions qu'il estime juste de mettre à la participation" (art. 32), formule très élastique qui pourrait, le cas échéant, vider de son contenu le droit formel accordé à l'Etat non membre. La situation de l'Etat membre, à cet égard, est meilleure : aucune condition ne peut être mise à sa participation par le Conseil de sécurité lorsqu'il est partie à un différend; de plus, le Conseil de sécurité peut le convoquer chaque fois qu'il estime que les intérêts de ce membre sont particulièrement affectés (art. 31). Toutefois, dans les deux hypothèses, l'Etat membre, lui aussi, n'a qu'une voix consultative (art. 31 et 32). Il est vrai que même l'Etat membre du Conseil doit s'abstenir de voter au cours de la procédure de médiation forcée d'un différend auquel il est partie (art. 27, al.3).

Quelle que soit l'appréciation qu'on porte sur le cha-

pitre VI de la Charte, une chose me paraît certaine : les différences qu'il établit entre les Etats membres et les Etats non membres ne sont pas telles qu'un pays comme le nôtre puisse y voir une raison majeure d'adhérer à l'organisation; et cela même en tenant compte du fait que l'Etat non membre est exclu de l'Assemblée générale et n'a pas la possibilité de devenir membre du Conseil de sécurité. Cette possibilité ne serait, pour la Suisse, que théorique; supposé que la Confédération entre dans la nouvelle Société des Nations, il ne serait d'ailleurs même pas désirable, à mon avis, qu'elle s'approche, par une participation au Conseil de sécurité, de la zone de la politique internationale inflammatoire. Quant à l'Assemblée générale, ses pouvoirs ne sont ici, comme d'ailleurs dans toute la sphère politique, qu'exceptionnels et secondaires.

Il se peut que la procédure médiatrice fasse faillite et qu'on arrive à une manace contre la paix ou à une rupture de la paix ou à un acte d'agression.

Ayant constaté un tel état de fait, le Conseil de sécurité peut inviter les parties intéressées (Etats membres ou non membres) à se conformer aux mesures provisoires qu'il juge nécessaires ou souhaitables (art. 40). Qu'il ait ou qu'il n'ait pas rendu une ordonnance provisionnelle, le Conseil de sécurité peut faire des recommandations ou décider des sanctions (art. 39): des sanctions n'impliquant pas l'emploi de la force armée (art. 41) et, si elles sont inadéquates ou se sont révélées telles, des sanctions militaires (art. 42). C'est le Conseil de sécurité qui dit si les sanctions seront appliquées par tous les Etats membres ou par certains d'entre eux (art. 48), la contribution militaire de chaque Etat membre devant toutefois rester dans le cadre de l'accord spécial ou des accords spéciaux négociés entre lui ou le groupe auquel il appartient et le Conseil de sécurité lui-même (art. 43 et 45). La contribution militaire peut comporter la fourniture de forces armées, "l'assistance et les facilités, y compris le droit de passage, nécessaires au maintien de la paix et de la sécurité internationales" (art. 43, al. 1). Rien ne me

paraît empêcher, théoriquement, que l'accord n'aille jusqu'à dispenser l'Etat membre de toute contribution militaire, donc aussi de la concession du droit de passage. En tout état de cause, les membres de l'organisation doivent se prêter mutuellement assistance dans l'exécution des mesures arrêtées par le Conseil de sécurité (art. 49) et s'abstenir de prêter assistance à l'Etat contre lequel l'action préventive ou coercitive a été entreprise (art. 2, al. 5).

C'est ici que la Charte s'écarte le plus du Pacte de la Société des Nations.

Si, en droit public interne, le problème central est de trouver l'équilibre entre la liberté et l'autorité, en droit international public, il s'agit de réaliser une transaction entre le respect de l'égalité des Etats et de leur souveraineté, d'une part, et, d'autre part, la création d'organes internationaux qui, pour prévenir ou empêcher la guerre, soient dotés de la compétence et des moyens d'action nécessaires pour déclencher une action inhibitive et finalement, en cas de nécessité, des actes de coercition. Le droit international public resterait un ordre idéal s'il n'était en mesure d'opposer à la volonté de puissance des Etats autre chose que des mots, fût-ce même sous la forme de la plus généreuse résolution du plus docte des Aréopages.

Dans la recherche de cet équilibre, le Pacte de la Société des Nations avait été très soucieux de la souveraineté et de l'égalité des Etats : d'où la règle de l'unanimité, le rôle assez grand accordé à l'Assemblée et le soin abandonné aux Etats d'apprécier individuellement les circonstances pouvant les obliger à tenir leurs engagements envers la collectivité. Il est dans l'ordre naturel des choses que l'échec de la Société des Nations ait provoqué une réaction contre ces principes, et c'est le danger de toute réaction de dépasser la mesure.

Dans le système de la Charte, l'Assemblée générale, où

tous les Etats ont une représentation égale, n'a plus, en matière de sécurité stricto sensu, qu'un rôle d'orientation et de contrôle moral (art. 10, 11 et 12). C'est au Conseil de sécurité qu'il appartient de préparer l'action collective contre le perturbateur de la paix, d'ordonner cette action, de la diriger: les membres de l'organisation sont liés par un engagement général d'accepter les décisions du Conseil de sécurité et de les mettre à exécution (art. 25). Ces décisions seront prises à la majorité de sept voix sur onze et cette majorité devra comprendre (car il ne s'agira pas ici de questions de procédure) l'unanimité des cinq grandes puissances, même lorsqu'elles sont parties. La partie, qui n'est pas membre du Conseil mais qui est une Nation Unie, pourra participer à la discussion, mais sans droit de vote (art. 32). Il est indiscutable que tout cela implique, pour les Etats secondaires, une limitation de la souveraineté telle qu'elle a été reconnue jusqu'ici par le droit international public, limitation d'autant plus sensible que les membres du Conseil de sécurité sont des Etats, qui, dans l'exercice de leurs fonctions internationales, ne sauraient oublier leurs intérêts nationaux. Mais il est indéniable, d'autre part, que le problème de l'organisation internationale ne peut être résolu in abstracto, sans tenir compte des enseignements de l'histoire; elle nous apprend que les grandes puissances ont toujours dirigé en fait la politique internationale et qu'aucune organisation de sécurité ne serait viable, si elle ne pouvait pas compter sur le concours actif des Etats qui détiennent la majeure partie des ressources indispensables à l'action. La tendance du droit international public vers la hiérarchie et les idées directoriales n'est pas d'aujourd'hui. Déjà dans "Die soziologischen Grundlagen des Völkerrechts", paru en 1910<sup>1)</sup>, Max Huber laissait entrevoir que le droit international public pourrait avec le temps

1.- p. 64 de l'édition de 1928.

"auch ein äusserlich aristokratisches Gepräge annehmen, d.h. die tatsächliche Hegemonie der Grossmächte würde unter Umständen zu einer förmlichen Rechtsinstitution sich ausgestalten". L'unanimité des cinq grandes puissances ne sera d'ailleurs pas toujours facile à réaliser aux dépens des droits et des intérêts légitimes d'un Etat secondaire; elle ne suffira du reste pas, la majorité de sept voix impliquant le concours de deux membres non permanents; enfin, il faudra surtout la ratification par l'opinion publique mondiale, disposant de la presse libre et du forum de l'Assemblée générale.

Mais ceci sort du cadre de mon sujet ou plutôt, n'y entre qu'indirectement, parce qu'il est naturellement important, pour apprécier la situation qui serait la nôtre si nous restions en dehors de la nouvelle Société des Nations, de la comparer avec celle qui nous serait réservée si nous entrions dans cette organisation.

Quelle est la situation faite par la Charte aux Etats non membres, en matière de sécurité sensu stricto ?

Tout d'abord, le Conseil de sécurité a le droit d'ordonner des sanctions, militaires ou non, provisoires ou définitives, contre l'Etat non membres s'il menace ou trouble la paix ou s'il commet un acte d'agression, ou en sa faveur si c'est lui qui est victime de l'agression. Le Conseil de sécurité doit le convoquer préalablement, en déterminant les conditions qu'il estime juste de mettre à sa participation (art. 32).

En second lieu, si les sanctions, militaires ou non, provisoires ou définitives, ne sont pas ordonnées contre lui, l'Etat non membre qui n'est pas partie au différend doit, dans la mesure nécessaire au maintien de la paix et de la sécurité internationales, prêter assistance à l'organisation dans l'action entreprise par elle et s'abstenir de toute assistance à l'Etat contre lequel l'action est dirigée (art. 2, al. 6).

Il me semble exclu que l'Etat non membre puisse être requis de fournir une contribution militaire, si même l'Etat membre a le droit de la faire dépendre de l'existence et des termes d'un accord négocié par lui avec le Conseil de sécurité. Au surplus, la liberté souveraine des Etats non membres n'est limitée par l'art. 2, al. 6 de la Charte que dans la mesure nécessaire au maintien de la paix et de la sécurité internationales; si l'Etat non membre est un petit Etat, sa contribution militaire, même réduite à la concession du droit de passage, ne pourra que difficilement être déclarée nécessaire à la réussite de l'action entreprise ou à entreprendre.

En revanche, le Conseil de sécurité pourra demander à l'Etat non membre d'appliquer les sanctions non militaires : interruption complète ou partielle des relations économiques et des communications ferroviaires, maritimes, aériennes, postales, télégraphiques, radio-électriques et autres, rupture des relations diplomatiques.- Je note que cette dernière mesure sort du cadre des sanctions économiques et qu'elle aggrave encore le risque que celles-ci font courir, l'Etat agresseur pouvant, pour sa riposte, choisir un autre terrain, et notamment le terrain militaire.

Certes l'art. 41 - comme l'art. 43 - ne parle pas des Etats non membres; mais l'obligation d'assistance à l'organisation et de non assistance à l'agresseur résulte, pour l'Etat non membre, de la combinaison des alinéas 5 et 6 de l'art. 2. En cas de résistance de la part de l'Etat non membre, des mesures pourraient être ordonnées contre lui par le Conseil de sécurité; il s'agirait en effet, tout au moins indirectement, de maintenir ou de rétablir la paix et la sécurité internationales.

Si, du fait des mesures préventives ou coercitives prises par le Conseil de sécurité contre un perturbateur de la paix, l'Etat non membre se trouve en présence de difficultés économiques particulières, il a le droit de consulter le Conseil de sé-

curité au sujet de leur solution (art. 50). Ce droit appartient à l'Etat non membre, même si l'organisation ne lui a pas demandé de se joindre aux sanctions et si, dès lors, les difficultés ne sont pour lui qu'indirectes. Mais les seules difficultés dont l'Etat non membre peut se prévaloir pour essayer de ne pas se joindre à l'action préventive ou coercitive sont d'ordre économique, à l'exclusion des raisons d'ordre stratégique, politique ou humanitaire.

En résumé, les dispositions de la Charte sur la sécurité stricto sensu limitent la souveraineté traditionnelle soit des Etats membres, soit des Etats non membres. Pour les premiers, la limitation se présentera, en cas de crise, comme le rappel d'une promesse librement consentie, - pour les seconds, comme une discipline imposée.

Mais la limitation est en principe plus étendue pour les Etats membres, la différence diminuant toutefois dans la mesure où l'accord spécial de l'art. 45 limiterait ou supprimerait la collaboration militaire de l'Etat membre pris comme terme de comparaison.

Pour compléter le tableau de la situation faite par la Charte à l'Etat non membre, il y a lieu de mentionner encore :

- que la Charte n'autorise pas les Nations Unies à intervenir dans les affaires qui relèvent essentiellement de la compétence nationale de cet Etat, sous réserve des mesures de coercition (art. 2, al. 7);

- que l'Etat non membre semble pouvoir, en principe, être partie aux accords et organismes régionaux que le chapitre VIII de la Charte autorise et discipline, en vue de décentraliser l'examen des litiges et l'application des mesures coercitives prises sous l'autorité du Conseil de sécurité;

- que l'Etat non membre n'a aucune part, ni à l'élection, ni au fonctionnement du Conseil économique et social prévue par le chapitre X de la Charte et qui est soumis, lui, à la différence du Conseil de sécurité, à l'Assemblée, autorité suprême en matière non politique; aucune disposition de la Charte, en revanche, n'exclut que les Etats non membres puissent être associés aux activités techniques de l'organisation; l'art. 59, en parlant des négociations provoquées par l'organisation entre Etats intéressés en vue de la création de nouvelles institutions techniques spécialisées, ne distingue pas entre Etats membres et Etats non membres; déjà à la Société des Nations, le comité Bruce était arrivé, dans son rapport du 12 août 1939, à la conclusion qu'il convenait d'accentuer l'autonomie des activités techniques de la Ligue et d'y associer le plus grand nombre possible d'Etats non membres (supplément spécial au Résumé des travaux de la Société des Nations, août 1939); d'un autre côté toutefois, l'art. 69, d'après lequel "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", n'a pas d'équivalent se rapportant à l'Etat non membre, et cela contrairement à ce qui est le cas pour la procédure devant le Conseil de sécurité (art. 32);

- que l'Etat non membre reste également étranger au régime international de tutelle du chapitre XII;

- qu'en revanche l'Etat non membre peut devenir partie au statut de la Cour internationale de justice, aux conditions déterminées, dans chaque cas, par l'Assemblée générale, sur la recommandation du Conseil de sécurité (art. 93, al. 2). Sans une recommandation du Conseil de sécurité - recommandation dont je suppose qu'elle exigera la même majorité qualifiée que pour l'admission dans la société (l'analogie entre les deux cas est indéniable) -, l'Assemblée ne pourra pas se prononcer sur la candidature de l'Etat non membre. A l'Assemblée, la majorité des

membres présents et votants devra suffire, semble-t-il (art. 18, al. 2 et 3). Supposé que l'Etat non membre soit admis comme partie au statut de la Cour internationale de justice, il ne pourra, sauf accord spécial, participer à l'élection des membres de la Cour qu'aux conditions réglées par l'Assemblée générale sur la recommandation du Conseil de sécurité (art. 4, al. 3 du statut de la C.I.J.). Un ressortissant d'un Etat non membre pourra en revanche être élu, en tout cas, comme juge à la Cour (art. 2 *ibidem*). La voie de la Cour n'est pas barrée à l'Etat non membre qui n'est pas partie au statut de la Cour; mais elle ne lui est ouverte qu'aux conditions qui, sous réserve des dispositions particulières des traités en vigueur, sont réglées par le Conseil de sécurité; en aucun cas il ne pourra résulter de ces conditions, pour les parties, une inégalité devant la Cour (art. 35, al. 2 *ibidem*; cf. la disposition analogue de l'art. 35 du statut de la Cour permanente de justice internationale).

J'ai examiné, in abstracto et en juriste, la situation faite par la Charte de San Francisco aux Etats non membres, dans l'hypothèse, naturellement, que l'institution ne soit pas emportée comme un fétu dans une nouvelle tourmente, due à une rupture violente de l'équilibre entre le monde soviétique et le monde anglo-saxon, mais qu'elle marque, comme nous sommes certes unanimes à le désirer, le début d'une époque nouvelle, d'une certaine durée, dans l'histoire de la vie internationale.

Si nous nous plaçons plus spécialement au point de vue de la Suisse, deux constatations s'imposent à mon avis.

D'une part, il ne suffirait pas à la Suisse de ne pas entrer dans l'organisation pour maintenir intégralement sa situation et ses privilèges historiques. Même en restant à l'écart des Nations Unies, la Suisse ne pourrait plus compter dans la même mesure sur la reconnaissance et la garantie de sa neutralité perpétuelle par les Etats qui s'y sont engagée; ceux d'entre ces

Etats qui font partie des Nations Unies sont tenus de donner le pas, sur leurs obligations envers la Suisse, aux obligations découlant pour eux de l'adhésion à l'organisation, notamment à celle d'aider cette dernière à faire en sorte que la Suisse agisse conformément aux principes de la Charte dans la mesure nécessaire au maintien de la paix et de la sécurité internationales. S'il survenait une guerre, dans laquelle l'organisation prendrait position, la Suisse ne garderait pas la pleine liberté de ses mouvements, notamment pas en matière économique. L'inconvénient, il est vrai, peut paraître diminué du fait que, de plusieurs côtés, on appelle un rajustement du droit de la neutralité, la distinction faite par les conventions de La Haye de 1907 entre l'activité économique de l'Etat et celle des particuliers ne cadrant plus avec les réalités présentes, soit par suite du développement de l'étatisme, soit par suite de l'augmentation de l'importance du facteur industriel dans la guerre moderne<sup>1)</sup>.

D'autre part, même en entrant dans l'organisation, la Suisse ne devrait pas, dans toutes les hypothèses, sacrifier complètement sa neutralité traditionnelle.

Tout d'abord, la Charte ne l'obligerait pas à abandonner la neutralité dans le cas d'une action entreprise contre une nation dite ennemie, non point par l'organisation, mais par un Etat vainqueur ou par un groupe d'Etats en vertu d'un accord régional auquel la Suisse ne serait pas partie.

En second lieu, la Suisse ne perdrait sa neutralité militaire que dans la mesure où l'accord avec le Conseil de sécurité prévu à l'art. 43 l'obligerait à mettre à la disposition de l'organisation "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". Rien n'empêche, me semble-t-il, que la négociation de l'accord précède l'adhésion de la Suisse.

---

1.- Bourquin, "Vers une nouvelle Société des Nations", p. 145.

La nécessité de soumettre au peuple la question de l'adhésion paraît même conseiller et justifier une telle procédure. La Suisse pourrait dès lors faire dépendre sa décision finale de l'étendue et du contenu des engagements précis et individualisés que le Conseil de sécurité lui demanderait de prendre comme contribution à l'entreprise commune, toute intervention militaire, directe ou indirecte, étant exclue. On a dit que l'égalité véritable ne méconnaît en rien les inégalités naturelles, mais en tient compte au contraire et les exploite. Ce qui importe, me semble-t-il, puisque la Charte admet sagement une collaboration militaire diversifiée, c'est que l'organisation utilise chaque Etat de la façon la plus efficace pour atteindre le but qu'elle se propose. La neutralité militaire de la Suisse a fait ses preuves pendant des siècles comme une contribution effective à la paix de l'Europe et ne devrait pas être sacrifiée, dans ce qu'elle a d'essentiel, à l'esprit de géométrie. Au surplus, le sens de la Charte paraît bien être que l'instrument de police internationale doit être constitué en premier lieu, et pendant assez longtemps, par les armées de la coalition victorieuse. L'argument le plus fort qu'on nous opposera vraisemblablement, ce sera la crainte que, une première brèche étant faite au système, d'autres Etats n'essayent de n'accepter les risques de l'opération qu'à l'exclusion du risque de guerre.

En troisième lieu, la Suisse, même après avoir adhéré à la Charte, ne pourrait pas être tenue, du fait de cette adhésion, à une conduite déterminée toutes les fois que la procédure en vue de l'application de sanctions devant le Conseil de sécurité viendrait à se terminer par un procès-verbal de carence. Si l'Etat agresseur ou accusé d'être l'agresseur est un des cinq ou un de ses satellites, le veto jouera et fera obstacle à la résolution. Une des prémisses du régime de sécurité de San Francisco est, non pas un principe de droit, mais un principe politique : la collaboration entre les cinq grandes puissances. Lorsque les conditions de l'action collective ne sont pas remplies, la Charte

ne dit pas ce qui doit arriver : les membres de l'organisation recouvrent alors toute liberté, celle d'exercer le droit naturel de légitime défense, individuelle ou collective (cf. art. 51) et même celle de suivre une politique de neutralité. Cela n'est pas sans importance, si l'on considère que, dans l'état actuel des forces, les possibilités d'une guerre mondiale sont réduites aux possibilités de guerre entre les cinq grands, et même, en réalité entre l'URSS, la Grande-Bretagne et les Etats-Unis. Une telle guerre signifierait la fin de l'organisation ou créerait en tout cas une situation entièrement nouvelle, qui justifierait, de la part des petits Etats, le droit de retrait immédiat.- Il va sans dire que ces dernières considérations ne sont valables qu'en tant que nos yeux peuvent percer les ténèbres de l'avenir, et nos regards ne percent pas loin; les hasards de l'histoire offrent presque toujours, à plus ou moins brève échéance, des occasions de revanche et la Suisse ne saurait oublier l'existence, à ses frontières et au milieu du continent européen, d'un bloc compact de 80 millions d'Allemands.

Si l'on veut poser correctement le problème, il ne faut donc pas, à mon avis, partir de l'idée qu'en n'entrant pas dans l'organisation, nous maintiendrions en entier notre souveraineté et notre neutralité traditionnelles, tandis que notre neutralité en tout cas serait intégralement et nécessairement sacrifiée en cas d'adhésion. Il y a lieu d'opposer plutôt l'un à l'autre deux états que j'appellerais de souveraineté et de neutralité affaiblies par rapport à l'état actuel, lequel d'ailleurs ne saurait être considéré comme "ne varietur" : la neutralité n'est pas une notion immuable soustraite à toute évolution, et une évolution, pour ce qui est du domaine économique, était en marche déjà avant San Francisco. Quant à la notion de souveraineté, elle ne saurait être définie en faisant abstraction d'un statut que la presque totalité des Etats a accepté comme conforme aux besoins de la communauté internationale. L'affaiblissement

serait certes sensiblement plus grand en cas d'adhésion à la Charte, mais il serait diminué dans la mesure où nous obtiendrions un accord plus favorable en vertu de l'art. 43, et cette entorse à notre politique traditionnelle doit être mise en balance avec les difficultés toujours plus grandes d'une défense isolée des petits Etats, avec les dangers de l'isolement, avec les moyens plus étendus et plus efficaces que l'entrée parmi les Nations Unies nous donnerait pour faire entendre notre voix et défendre nos intérêts.

A ce dernier égard, si, dans la sphère des activités politiques, la Charte n'assure en somme aux Etats secondaires que le droit de faire entendre leur voix à cette tribune de l'opinion mondiale qu'est l'Assemblée générale, le domaine politique n'est pas le seul dans lequel l'organisation (à supposer qu'elle devienne une réalité vivante) est appelée à agir. Les problèmes économiques et sociaux sont aujourd'hui au centre des préoccupations de tous les Etats, et ces problèmes apparaissent toujours moins susceptibles d'une solution satisfaisante dans le cadre d'une nation isolée, surtout d'une nation petite par l'étendue de son territoire et le chiffre de sa population, mais non par la capacité de son industrie. Une collaboration mondiale s'est imposée, dans ce domaine, et tout fait prévoir qu'elle ira en s'amplifiant. Or les activités non politiques occupent une large place dans la Charte de San Francisco. Celle-ci institue un Conseil économique et social dans lequel les grandes puissances ne jouissent pas des mêmes privilèges que dans le Conseil de sécurité et qui est placé, à la différence de ce dernier, sous l'autorité suprême de l'Assemblée (art. 60). Elle prévoit des institutions techniques autonomes, décentralisées ratione materiae. Quoique la Charte ne paraisse pas exiger, pas plus que ne le faisait la Société des Nations, la parfaite coïncidence du système politique et du système technique, il est dans l'ordre normal des choses que l'acceptation du système politique de l'or-

ganisation - avec la présence à l'Assemblée et la possibilité d'une représentation dans le Conseil économique et social - permettrait une plus large participation à l'action économique et sociale de la nouvelle Ligue. Une absence, une demi-présence serait certes, pour nous un lourd handicap.

Etant donné le discrédit dans lequel était tombée la S.D.N. déjà avant sa faillite de 1939, il peut paraître clairvoyant d'accueillir avec scepticisme les institutions internationales. Mais Machiavel, auquel on ne saurait reprocher d'avoir aimé chevaucher les nuées, écrivait il y a déjà quatre siècles que c'est un défaut naturel des hommes politiques de ne pas pouvoir croire que puisse arriver ce qui n'a jamais été, "che possa essere quel che non è stato". Certes, la Charte, qui n'est au surplus qu'un mécanisme, a des défauts, dont le plus grave est probablement d'être marquée par l'esprit de guerre. Mais ce ne sont que les grandes commotions universelles qui rendent possible des créations telles que la S.D.N. ou l'organisation des Nations Unies et il est dès lors fatal que l'écho du "vae victis" soit encore trop perceptible dans leur acte de naissance. La Charte de San Francisco ne semble heureusement pas faire obstacle, par une rigidité excessive pour les amendements, à une réforme de l'organisation (art. 108 et 109).

Voilà, me semble-t-il, les principales données du problème.

Je me suis efforcé de les exposer avec réalisme. Mais le réaliste cesse d'être tel s'il oublie que certains motifs idéaux de la vie des peuples ont aussi leur valeur et leur importance dans le cours de l'histoire.

\* \* \*

\*

- 133 -

SCHWEIZERISCHE KONSULTATIVKOMMISSION  
 ZUR PRUEFUNG DER SATZUNG DER VEREINIGTEN NATIONEN

-----  
 B e r i c h t

von

Herrn Bundesrichter Dr. Hans Huber

-----

Der Sitz der neuen Organisation,  
Probleme die möglicherweise die Schweiz interessieren.

Der Sitz des neuen Internationalen Gerichtshofes wird nach Art. 22 seines Statutes wiederum der Haag sein.

Ueber den Sitz der Vereinigten Nationen selbst enthält dagegen die Charta von San Francisco keine Bestimmung. Doch wird vorausgesetzt, dass die Organisation einen festen Sitz an einem bestimmten Ort haben werde, so wenn in Art. 28 Abs. 1 jedes Mitglied des Sicherheitsrates verpflichtet wird, ständig einen Vertreter am Sitze der Organisation zu unterhalten und wenn in Art. 28 Abs. 3 der Sicherheitsrat ermächtigt wird, auch ausserhalb des Sitzes zu tagen. Es ist die Generalversammlung, die den Sitz der Vereinigten Nationen bestimmen muss. Andererseits schreibt die Charta nicht vor, dass die Generalversammlung sich später stets am Sitze der Organisation zu versammeln habe. Dennoch ist es unwahrscheinlich, dass die Generalversammlung je einen andern Tagungsort wählen werde. Wilfried Jenks, Rechtskonsulent des Internationalen Arbeitsamtes, schreibt in einer gründlichen Arbeit über "The Headquarters of International Institutions", die das Royal Institute of International Affairs herausgegeben und

--/--

die mir das Politische Departement in freundlicher Weise zur Verfügung gestellt hat, dass der Sitz der Organisation vornehmlich als Sitz der Generalversammlung und wenigstens als regelmässiger Sitz des Sicherheitsrates zu gelten habe. Von der vorgesehenen Konferenz für eine spätere Revision der Charta wird in Art. 109 ausdrücklich gesagt, dass sie an irgend einen Ort einberufen werden könne. Die Charta schreibt auch nicht ausdrücklich vor, dass das ständige Sekretariat mit dem Generalsekretär sich am Sitze der Organisation niederzulassen habe. Einzelne Grossmächte scheinen auch schon den Gedanken erwogen zu haben, den Sitz in Amerika und das Sekretariat in Genf aufzuschlagen. Jenks wendet sich in der eben genannten Schrift mit der grössten Bestimmtheit gegen jede Dezentralisation. Auch in den Londoner Beratungen des Exekutivkomitées der Vorbereitenden Kommission war die Tendenz zur Zentralisation aller Organe und Dienstzweige vorherrschend. Sicher wäre z.B. die Errichtung des Sitzes in Amerika, des Sekretariates in Europa mit Unzukömmlichkeiten verbunden; die Fühlungnahme zwischen dem Generalsekretär und den am Sitz ständig anwesenden Vertretern im Sicherheitsrat wäre trotz der guten Luft- und Kabelverbindungen und der drahtlosen Nachrichtenübermittlung erschwert. Wenn man das Internationale Arbeitsamt, das sich übrigens in Canada auch ziemlich häuslich niedergelassen hat, einstweilen ganz bei Seite lässt, muss man einsehen, dass es bei der gegenwärtig obwaltenden Ansicht sogar schwierig sein würde, auch nur technische Stellen vom Sitz zu trennen und für Genf zu erhalten, wenn der Sitz nach Amerika käme. Die Situation kann sich aber ändern, die Chance für Genf, technische Bureaux zu erhalten, kann wieder grösser werden, besonders wenn es sich darum handeln wird, sich über die Verwendung der Völkerbundsgebäude in Genf zu entscheiden. Ausserdem wirft Jenks sogar die Frage auf, ob nicht auch die internationalen Aemter in Bern, Weltpostverein usw., mit Vorteil an den Sitz der Organisation verlegt würden. Nicht ausgeschlossen ist dagegen,

dass internationale Konferenzen, z.B. Wirtschaftskonferenzen im Sinne des Art. 62 der Charta, an andern Orten als am Sitze der Organisation anberaunt werden.

Neben der Rechtslage muss auch die Interessenlage kurz und vorsichtig belautet werden. Europa als Ganzes, das freilich seine Stimme nicht zu erheben vermag, hätte ein grosses Interesse daran, dass der Sitz hier verbliebe. Die Errichtung des Sitzes in Amerika würde noch mehr fühlbar machen, dass Europa aus einem Mittelpunkt der Weltpolitik und der abendländischen Kultur zu einem blossen Randgebiet geworden ist und dass sein Ansehen und Gewicht in der übrigen Welt schwer gelitten haben. Befände sich der Sitz in Amerika und zwar gar in einer Stadt des mittlern oder äussersten Westens, so würden dort die europäischen Probleme die Uneingeweihten als fern und auch als unwichtig anmuten. Diese Erwägung scheint denn auch in allerletzter Zeit gerade die Sowjetunion mitbestimmt zu haben, für Amerika einzutreten. Wenn die Organe und technischen Dienste der Vereinigten Nationen, in denen der angelsächsische Einfluss natürlich sehr erheblich sein wird, sich in Amerika befinden, hofft die Sowjetunion in Europa freiere Hand zu haben. Daraus würde man nun schliessen, dass die Vereinigten Staaten den Sitz der Organisation lieber in Europa hätten, nachdem die These Walter Lippmanns, dass die Grenze Amerikas sich jenseits des Atlantics auf dem europäischen Festland befinde, zu einer Grundlage der offiziellen amerikanischen Aussenpolitik geworden ist. Allein da kommen nun für die Vereinigten Staaten andere Erwägungen dazwischen, z.B. Rücksichten auf die andern amerikanischen Staaten und die Absicht, den Sitz in ein demokratisches und für den internationalen Frieden und Fortschritt eingenommenes Milieu zu verlegen und in dem Idealismus zu verankern, der für das zeitgenössische Amerika typisch ist.

Und das Interesse der Schweiz? Sicher haben Stadt und Kanton Genf ein wirtschaftliches und ideelles Interesse an der Niederlassung der Vereinigten Nationen in Genf. Die

Ehrung und Berücksichtigung Genfs würde auf die ganze Schweiz ausstrahlen. Vielleicht wäre die Wahl Genfs für die Eidgenossenschaft auch deshalb von Nutzen, weil die Besonderheit ihrer internationalen Stellung dadurch akzentuiert würde. Auf der andern Seite gäbe es zwei beträchtliche Passivposten.

1. Auch wenn die Schweiz Mitglied würde, hätte sie allen Anlass, nicht stark ins Rampenlicht der grossen internationalen Politik zu treten, z.B. wichtige Anträge in der Generalversammlung einzubringen, oder gar für oder gegen die Erweiterung der Vereinigten Nationen aufzutreten. Das war ja auch der Grund, weshalb die Schweiz einen nichtständigen Sitz im Völkerbundsrat stets ausgeschlagen hatte. Die bescheidene Zurückhaltung wird ihr aber leichter gemacht, wenn der Sitz sich irgendwo in Amerika befindet, als wenn sie Gastland der Vereinigten Nationen ist und ihre Beziehungen zur Organisation daher notwendig eine gewisse Bedeutung erlangen.

2. Die Bedrohung des künftigen Sitzes der Weltorganisation durch einen überraschenden Luftangriff eines Friedensbrechers im Falle des Versagens der kollektiven Sicherheit darf zwar nicht übertrieben werden. Ein militärisches Interesse an einem solchen Ueberfall und an der Feindschaft der Schweiz wird ein Angreifer vermutlich nicht haben. Auch wird die Organisation nur gegenüber kleineren und mittleren Staaten funktionieren, und diese werden es kaum zu einem solchen Angriff kommen lassen. Aber ganz ausser Rechnung darf diese Gefahr doch nicht gestellt werden, zumal heutzutage nach den gemachten Erfahrungen auch militärisch unmotiviert oder isolierte Kriegshandlungen nicht ganz ausgeschlossen sind. Wenn z. B. das in Art. 47 der Charta vorgesehene Generalstabskomité gerade in Genf tagen würde, würde vielleicht doch ein Anreiz bestehen, und welche zerstörenden Wirkungen ein solcher Luftangriff heutzutage haben könnte, braucht nicht erörtert zu werden. In diesen Zusammenhang gehört nun auch, dass nach Art. 53 sowie 106 und 107 der Charta die Vereinigten Nationen teilweise auch eine Koalition der Sieger des zweiten Weltkrieges gegen die Besiegten sind, und zwar

- 137 -

noch ausgesprochener, als der Völkerbund es in seinem ersten Stadium war. Da ist es wahrscheinlich besser, wenn die Besiegten, die sich allmählich erholen, nicht darauf hinweisen können, dass sich der Sitz der Koalition auf Schweizerboden befinde.

Die Aussichten Genfs sind ja nun ohnehin seit den Londoner Beschlüssen des Exekutivkomités geringer geworden. Am 3. Oktober 1945 hat dieses Komité mit 9 gegen 3 Stimmen bei 2 Enthaltungen beschlossen, der Gesamtkommission die Wahl einer Stadt der Vereinigten Staaten als Residenz der Vereinigten Nationen zu empfehlen. Und am 24. Oktober hat das Exekutivkomité sogar einstimmig den Schlussbericht genehmigt, der diese Empfehlung enthält.

Wenn nun auch die Generalversammlung das letzte Wort haben wird, verhält es sich rein zeitlich doch so, dass die Generalversammlung im Anfang des nächsten Jahres den Sitz bestimmen muss, lange bevor über Eintritt oder Nichteintritt der Schweiz ein Entscheid herbeigeführt werden kann. Diese zeitliche Reihenfolge verringert wohl die Aussichten Genfs noch mehr. Der Sprechende möchte aber persönlich in aller Offenheit sagen, es sei für die Schweiz geradezu wünschenswert, dass der äusserst heikle Entscheid in der Hauptfrage -- Eintritt oder Fernbleiben, Eintritt unter Einräumung einer Sonderstellung hinsichtlich der militärischen Neutralität -- dass dieser Entscheid in einer Existenzfrage für das Land nicht etwa durch Rücksichten auf die Erlangung des Sitzes getrübt, nicht durch einen Entscheid in einer Nebenfrage praejudiziert werde. Sollte dann die Generalversammlung entgegen jener Empfehlung des Exekutivkomités doch wieder eher für Genf eingestellt sein, so sollte es ihr auch möglich sein, die Reihenfolge durch eine Verschiebung des Entscheides über den Sitz zu ändern. Fällt die Wahl aber endgültig auf Amerika, so könnte die Schweiz, wenn sie Mitglied würde, wahrscheinlich noch rechtzeitig sich um die Installation technischer Bureaux in Genf bemühen.

In schweizerischen Zeitungen ist vereinzelt die Ansicht ausgesprochen worden, die Schweiz sollte wegen ihrer Neutralität nicht Mitglied werden, aber die Vereinten Nationen sollten aus eigenem Interesse ihren Sitz gerade in die Schweiz als neutralen Aussenseiterstaat verlegen.

Im gleichen Sinne argumentiert auch das im Auftrage des Genfer Staatsrates von den Herren Professoren Sauser-Hall, Guggenheim und Boissier erstattete Gutachten vom 5. November 1945.

Ich halte es für ausgeschlossen, dass eine solche Bestrebung Erfolg haben könnte. Die Vereinten Nationen werden ihren Sitz nur in einem Mitgliedstaat errichten, der grundsätzlich die Verpflichtungen der Charta anerkennt, und der sich selber freudig zu den Vereinten Nationen zählt. Sogar für die Schweiz wäre jene Lösung unbefriedigend. Soll sie wirklich die Lasten, Nachteile und Gefahren, die mit der Errichtung des Sitzes in Genf neben den Vorteilen immerhin auch verbunden sind, in Kauf nehmen, ohne auf der andern Seite die Vorzüge der Mitgliedschaft geniessen zu können ?

Jenks diskutiert die andere Frage, ob der Sitz nicht in einen neutralen Mitgliedstaat verlegt werden solle. Er setzt also wenigstens diskussionsweise die Vereinbarkeit von Mitgliedschaft und Neutralität voraus. Wenn die Vereinten Nationen es als richtig ansehen würden, für den Sitz absichtlich einen neutralen Staat auszuwählen, dann allerdings hätte die schweizerische Neutralität plötzlich wieder eine gewaltige Chance. Jenks wendet nun aber selber ein, dass die hauptsächliche Funktion der Weltsicherheitsorganisation die Wahrung des Friedens sei. Die Wahrung des Friedens aber verlange "concerted action", gemeinsame Zwangsmassnahmen. Gemeinsame Zwangsmassnahmen der friedliebenden Nationen seien mit der Idee der Neutralität unverträglich. Und Jenks fügt sogar bei:

"It follows that if the United Nations are to operate from a neutral centre, there must be arrangements which make it possible for them to adopt a strong and positive attitude towards highly controversial questions without having to take into consideration the possible effect of their action on the neutrality of the country which affords them hospitality."

Es zeigt sich auf hier wieder, dass die anglo-amerikanischen Internationalisten Neutralität und neutrale Haltung als stark überlebt betrachten und nicht mehr viel Verständnis dafür aufbringen. Es ist also kaum zu erwarten, dass die Organisation es als ihr eigenes Interesse ansehen wird, in einem neutralen Mitgliedstaat zu residieren.

Die letzte Frage in diesem Zusammenhang ist die: Wenn die militärische Neutralität der Schweiz in irgend einer Form anerkannt würde, um der Schweiz den Eintritt zu ermöglichen oder zu erleichtern, würde dann diese Neutralität wieder beeinträchtigt, wenn der Sitz der Organisation in der Schweiz errichtet würde? Dazu ist zu bemerken: Die Neutralität der Schweiz würde nicht dadurch berührt, dass die Organe der Vereinten Nationen auf dem Boden der Schweiz gewisse Beschlüsse, z.B. über Sanktionen, fassen würden; eher wenn die Schweiz selber an diesen Beschlüssen, z.B. des Sicherheitsrates, beteiligt und ihnen unterworfen wäre. Auf den Ort, wo die Beschlüsse gefasst werden, kommt es nicht so sehr an, ausser wenn ein Gegner der Schweiz Vorwände suchen würde. Bei den wirtschaftlichen Sanktionen des Völkerbundes gegen Italien im Abessinienhandel rührten die Schwierigkeiten der Schweiz auch nicht davon her, dass die Sanktionen in Genf und nicht anderswo beschlossen wurden, sondern davon, dass die Schweiz mitmachen musste und dass der gemassregelte Staat ihr mächtiger Nachbar war. Wenn nicht juristisch-völkerrechtlich, so doch politisch und militärisch wäre aber die Anwesenheit in Genf besonders des Sicherheitsrates mit dem Generalstabskomité eine schwere faktische Belastung der Neutralität.

Um der Schweiz die Vereinbarkeit von Mitgliedschaft, Neutralität und Sitz zu erleichtern, haben verschiedene Kreise, z.B. die Académie Diplomatique Internationale, eine Anzahl Völkerbundsjournalisten und Dr. Max Habicht, Rechtskonsulent in New York, vorgeschlagen, ein Teil des Kantons Genf sei zu exterritorialisieren und zu einem von der schweizerischen Gebietshoheit ausgenommenen besondern Territorium der Vereinigten Nationen auszugestalten, eventuell unter Heranziehung eines Teiles von Frankreich, nämlich des Pays de Gex. Wie gross der Teil des Kantons Genf sein müsste, der abzutreten oder pachtweise zu überlassen wäre, ist allerdings sehr unklar, nach einzelnen Projekten würde ein sehr grosses Stück unter Einbezug des Flugplatzes von Cointrin internationalisiert. Gegen den Vorschlag ist zunächst einzuwenden, dass bei einer Exterritorialisierung der heutigen Völkerbundliegenschaften die Landverbindung zwischen Genf und der übrigen Schweiz ganz oder fast ganz unterbrochen würde. Ausserdem wäre ein besonderes Bundesterritorium in Genf oder bei Genf doch nicht genügend vom Gastland, der Schweiz, unterschieden. Es hiesse eben doch, der Sitz der Vereinigten Nationen befinde sich in Genf, und ein Luftangriff z.B. wäre für Genf und die Schweiz ebenso gefährlich, auch wenn er nur dem Bundesdistrikt der Vereinigten Nationen gelten würde. Allerdings sollte man nicht immer den schlimmsten Fall, das Misslingen des grossen Experimentes voraussetzen, das die Vereinigten Nationen sind, sondern sich eher vom Idealismus der Amerikaner leiten lassen, aber ganz ausser Acht lassen darf man die Möglichkeit des Misslingens doch auch nicht, gerade wenn es sich um die Abtretung schweizerischen Gebietes handelt. Wilfried Jenks stellt das Postulat eines besondern Bundesterritoriums allgemein auf, also auch für den Fall, dass der Sitz nach Amerika käme. Man will offenbar das Beispiel des District of Columbia in Washington und das Beispiel der andern amerikanischen Bundesstaaten Mexiko, Venezuela, Brasilien und Argentinien sowie der britischen Dominions von Canada und Australien nachahmen, wo sich die Bundesregierungen auf exterritorialisiertem Gebiet befinden, d.h.

auf Gebiet, das nicht einem Gliedstaat zugehört. Jenks behauptet, die diplomatischen Privilegien und Immunitäten, welche die Schweiz den Organen und höhern Funktionären des Völkerbundes und welche Canada den höhern Beamten des Internationalen Arbeitsamtes zuerkannt hat, genügten nicht, um der Organisation der Vereinigten Nationen die absolute Unabhängigkeit und Handlungsfreiheit zu sichern, deren sie bedürfe; die Organisation müsse "Master in its own house" sein. Diese Ansicht gewinnt zur Zeit in den angloamerikanischen Ländern immer mehr Anhänger. Dass auch die Regierungen selbst dieser Ansicht sind, kann zwar neuestens bezweifelt werden, wenn in Betracht gezogen wird, dass ein Subkomité des Exekutivkomités der Vorbereitenden Kommission der Vereinigten Nationen mit Beschluss vom 28. September empfohlen hat, der Staat, der den Sitz der neuen Organisation beherbergt, solle "des garanties et des facilités similaires à celles mises à la disposition de la Société des Nations par la Suisse" gewähren. Man scheint sich also doch wieder mit diplomatischen Immunitäten und Privilegien begnügen und nicht auf einer Exterritorialisierung bestehen zu wollen. Uns Schweizern ist jene Ansicht eher fremd. Wir glaubten bisher, dass die diplomatischen Vorrechte und dass die politischen und polizeilichen Garantien, wie wir sie für unsere Bundesbehörden in Bern und Lausanne kennen, genügen sollten. Ausserdem dürfen die Vereinigten Nationen nicht mit dem Zentralstaat eines Bundesstaates verglichen werden. Die Vereinigten Nationen sind kein Weltbundesstaat, oder sie sind es noch nicht. Das Beispiel der Bundesdistrikte von Washington, Mexiko, Caracas, Rio de Janeiro und Buenos Aires, sowie von Ottawa und Canberra ist daher nicht schlüssig. Müsste man nicht auch befürchten, dass die Vereinigten Nationen von ihrer Hauptaufgabe, der Herstellung kollektiver Sicherheit, abgelenkt würden, wenn sie sich in einem eigenen Territorium mit der Gesetzgebung, der Regierung, der Verwaltung und der Rechtssprechung zu befassen hätten? Mir scheint, dass die Schweiz ihren Beitrag für die Organisation des Friedens wohl lieber in ande-

rer Form geben möchte, als durch Ueberlassung schweizerischen Gebietes. Das internationale Arbeitsamt, dessen Rückkehr von Canada nach Genf noch erhofft werden darf, hätte seinerseits eine Exterritorialisierung gewiss ohnehin nicht nötig. Die im Gutachten der Herren Professoren Sauser-Hall, Guggenheim und Boissier vorgeschlagene beschränktere Lösung einer Ausdehnung der diplomatischen Privilegien und Immunitäten auf gewisse Gebäude und Liegenschaften, die nicht vom schweizerischen Hoheitsgebiet getrennt würden, scheint viel eher verfolgsbar. Hier könnte man weitherziger sein.

Es gibt noch andere Probleme, die mit dem Sitz der Weltorganisation zusammenhängen, z.B. das Problem der Liquidation des Völkerbundes und seines Grundeigentums, das die Schweiz naturgemäss interessieren muss. Ich glaube immerhin, Ihnen hinsichtlich des Sitzes der Vereinigten Nationen die wichtigeren Fragen des Augenblicks kurz dargelegt zu haben.