

LA SUISSE ET L'ONUReferat von Frau Botschafter F. Pometta

M. l'Ambassadeur Diez vous a parlé du rôle de l'ONU en tant qu'organisme de sécurité collective. Mon exposé portera sur le rôle de l'ONU dans l'organisation de la coopération internationale sur le plan mondial, sur la participation de la Suisse à cette coopération et sur les limites de son statut d'observateur. En conclusion, je dirai quelques mots sur nos travaux internes et sur la contribution que nous attendons de votre part.

La Charte indique comme but des Nations Unies de "réaliser la coopération internationale en résolvant les problèmes internationaux d'ordre économique, social, intellectuel ou humanitaire, en développant ou en encourageant le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales". Elles sont un centre où s'harmonisent les efforts des nations vers ces fins communes.

En 1946, le Conseil fédéral a fixé en trois points l'attitude de la Suisse à l'égard des Nations Unies :

- 1) suivre attentivement le travail qui se fait aux Nations Unies. Dans une lettre au Président de l'assemblée générale, le Chef du département politique précisait en outre que la Suisse était prête à participer à toutes les activités internationales qui pourraient s'exercer sous

- 2 -

l'égide des Nations Unies en dehors du plan strictement politique et militaire.

- 2) demander l'accession de la Suisse à la Cour internationale de justice et aux organismes techniques, soit les institutions spécialisées.
- 3) faciliter aux Nations Unies leur installation sur le sol de la Suisse.

Ces trois points constituent toujours la base de nos instructions, mais la réalité des faits nous montre des changements profonds.

Tout d'abord, la coopération internationale a pris un essor que l'on n'aurait pas pu imaginer à l'époque. Cela tient bien entendu à l'interdépendance croissante des problèmes et des Etats. Dans bien des domaines, l'ONU qui a été l'instrument par excellence de la décolonisation a pris le relais des anciennes puissances coloniales. La coopération s'est développée soit au sein des institutions spécialisées, organes qui ont une personnalité juridique propre et auxquels la Suisse - sauf dans le cas des institutions de Bretton Woods - a toujours adhéré, soit dans des organes ad hoc créés au fur et à mesure des besoins par l'assemblée générale : l'UNICEF, la CNUCED, le Haut Commissariat aux réfugiés, la commission des stupéfiants en sont des exemples. Ces organes dépendent directement de l'Assemblée générale et n'ont pas de personnalité juridique propre.

En outre, la distinction si nette qui existait entre l'ONU politique et l'ONU technique n'existe plus comme le

Conseil fédéral devait le constater dans son troisième rapport.

Les institutions spécialisées se sont politisées; elles reflètent toutes les tensions qui agitent la communauté internationale et ceci se traduit par des décisions d'ordre politique auquel la Suisse peut certes s'opposer, mais dont elle ne peut s'abstraire. Je donnerai comme exemple récent la décision de l'UPU, organisation de caractère technique s'il en est, établie à Berne depuis plus de cent ans et qui a décidé l'an dernier d'expulser l'Afrique du Sud ...

Parallèlement à ce phénomène de politisation des institutions spécialisées, l'on constate que l'assemblée générale a de plus en plus tendance à se saisir de sujets ou de matières qui étaient traités ou qui seraient de la compétence des institutions spécialisées. Je donnerai là aussi des exemples. Une partie des problèmes techniques et scientifiques qui seraient normalement de la compétence de l'UNESCO sont maintenant traités par le secrétariat des Nations Unies. Le mois passé, la conférence de Copenhague sur la condition de la femme a demandé, sur proposition de l'Italie, à l'ONU de négocier et de conclure une convention sur les travailleurs migrants. La Suisse a été le seul pays à rappeler en séance les compétences de l'OIT en la matière. Enfin, une partie des travaux de la session spéciale qui se réunit actuellement à New York porteront sur le rôle respectif des institutions de Bretton Woods et du GATT et de l'assemblée générale dans le dialogue Nord-Sud.

Cet état de tension entre les institutions spécialisées et même les organes créés par l'assemblée générale

- 4 -

et cette dernière n'est pas en passe de disparaître, bien au contraire et si l'on se base sur l'évolution la plus récente, l'assemblée générale risque d'être la plus forte car même si elle ne se saisit pas directement des négociations, elle est toujours en mesure de les influencer par des résolutions qui n'ont certes aucun caractère contraignant, mais qui exercent néanmoins une très grande influence sur les travaux.

De plus en plus donc, la Suisse est appelée à subir les conséquences de décisions auxquelles elle n'a eu souvent aucune part vu les limites volontaires ou involontaires qui découlent de son statut d'observateur. Ces limites varient suivant les circonstances et les organes.

En règle générale, la Suisse a réussi par le passé à devenir membre ou tout le moins à être éligible dans les organes de l'assemblée générale qui s'occupent de questions économiques ou humanitaires. Ces derniers sont du reste le plus souvent financés par des contributions volontaires ce qui explique dans une certaine mesure notre position favorable.

En revanche, l'accès nous est refusé a priori dans des organes à participation restreinte très importants où les places sont disputées, telle la très importante commission du droit international. Il s'agit d'une commission d'experts à très haut niveau qui a élaboré beaucoup des projets de traités internationaux qui ont été soumis à l'assemblée générale. Je citerai à titre d'exemple la convention de Vienne sur le droit des traités, actuellement un projet d'article sur la responsabilité des Etats, un projet d'article sur les traités entre Etats et organisations internationales, le droit relatif aux

- 5 -

utilisations des voies d'eau internationales à des fins autres que la navigation, la clause de la nation la plus favorisée. Nous sommes totalement exclus aussi des travaux de la Commission des Nations Unies pour le droit commercial et ne pouvons pas même assister en tant qu'observateur aux travaux du comité des utilisations pacifiques de l'espace extra-atmosphérique. C'est ce comité qui a élaboré tous les traités régissant l'utilisation de l'espace extra-atmosphérique auxquels la Suisse est partie. Il vient de soumettre à l'assemblée générale pour approbation le projet d'accord régissant les activités des Etats sur la lune et les autres corps célestes. Il prépare aussi actuellement en rencontrant beaucoup de difficultés des projets de règles sur l'utilisation de la télévision par satellite.

Si j'ai cité ces trois derniers exemples, c'est pour vous montrer que dans un secteur important de la coopération internationale, celui de la codification et du développement du droit international, nous sommes très nettement désavantagés par notre statut d'observateur.

Au sein des organes institués par la Charte, notre position varie.

Nous sommes partie au Statut de la Cour internationale de justice; nous y sommes aussi éligibles, mais aucun des candidats présentés par la Suisse n'a jamais été élu bien qu'il se fût agi de candidats de grande valeur. Le nombre toujours décroissant des voix montre un certain isolement de la Suisse. Lors de notre dernière tentative, nous n'aurions obtenu aucune voix au Conseil de sécurité et que 6 ou 7 appuis à l'Assemblée générale, dont deux voix européennes seulement, celles de la Suisse et du Liechtenstein. Ce sont des chiffres qui donnent à réfléchir.

- 6 -

La Suisse jouit d'un statut favorable à l'ECOSOC, le Conseil économique et social des Nations Unies.

Le Conseil et ses organes subsidiaires peuvent inviter tout Etat qui n'en est pas membre à la discussion des questions qui intéressent particulièrement cet Etat. Je tiens cependant à relever que l'importance de l'ECOSOC est beaucoup moins grande du point de vue politique que celles des commissions de l'assemblée générale. Il existe aussi des projets de restructuration du secteur économique et social des Nations Unies pouvant modifier le régime actuel, mais je ne pourrais vous dire encore avec certitude dans quel sens.

Au sein des sept commissions de l'assemblée générale, notre statut est beaucoup plus précaire. Nous pouvons obtenir le droit de parole sur des questions qui nous concernent directement, mais il nous est bien entendu impossible de nous prononcer sur les questions de procédure qui sont parfois très importantes ou d'avancer de véritables propositions. Notre rôle est statique et non pas actif et ceci alors même que nous aurions des intérêts matériels ou immatériels ou des positions à défendre. Je vous en donnerai quelques exemples très concrets cités dans les principaux domaines d'activité de l'assemblée générale qui, il ne faut pas l'oublier, est l'organe de coordination suprême pour toutes les questions concernant le siège des Nations Unies.

Je commencerai par le siège de Genève. Toutes les décisions importantes concernant Genève sont prises à New York par le secrétariat ou l'assemblée générale.

- 7 -

Toutes les décisions de caractère normatif concernant les budgets de toutes les institutions du système des Nations Unies, les traitements, les systèmes de pension, sont prises à New York; elles touchent des centaines de Suisses et ont une incidence certaine sur l'économie genevoise et suisse. Nous sommes absents du débat.

J'ai cité tout à l'heure la codification et le développement du droit international et les deux commissions du droit international et de l'utilisation de l'espace extra-atmosphérique. La 6ème commission de l'assemblée générale négocie, elle aussi, souvent des traités, car c'est une procédure plus simple et moins coûteuse que la convocation d'une conférence mondiale. A cet égard, il semble que nos droits d'observateur sont en train de se restreindre et comme l'observait le Conseil fédéral dans son troisième rapport, le droit de parole nous est généralement accordé, mais non plus toujours celui de présenter des amendements. Enfin, de facto nous nous trouvons très souvent exclu des discussions officielles et des groupes de travail dont l'action est souvent plus importante que celle des organes pléniers.

L'automne dernier, la 6ème commission débattait d'un projet de convention sur la prise d'otages, dû à l'initiative de la République fédérale d'Allemagne. La Suisse a pu faire une déclaration, mais elle n'a pas été autorisée à assister à un groupe de travail en principe ouvert à toutes les délégations et chargé de mettre au point le texte. Certains pays occidentaux, les Etats-Unis, le Royaume-Uni et dans une moindre mesure la RFA nous ont conseillé de ne pas insister de

- 8 -

crainte de voir l'OLP, voire la SWAPO, présenter une requête similaire.

La même situation se répète en matière de droits de l'homme.

Dans le domaine économique, l'Assemblée générale était jusqu'en 1977 avant tout un lieu de définition des concepts politiques de la négociation Nord-Sud, mais elle entend maintenant se transformer en véritable organe de négociation, dictant en quelque sorte sa loi aux organes techniques. Là aussi les possibilités d'action de la Suisse s'arrêtent au seuil de l'assemblée générale. De par sa propre volonté - puisque les instructions du Conseil fédéral de 1946 sont encore valables. Elle n'a, en outre, pas la possibilité de lui remettre des documents.

Force est donc de constater que notre "Mitspracherecht" et notre "Wirkungsrecht" s'effritent lentement et sûrement sur le plan mondial. La défense des intérêts suisses au sein du système des Nations Unies devient plus difficile. Nous risquons aussi un certain isolement, car dans le domaine multilatéral, l'apport des idées, le travail intellectuel et concret comptent beaucoup. Au sein de l'ONU, la Suisse qui est en tout état de cause critiquée par la faiblesse de son aide aux pays en voie de développement est souvent ignorée, oubliée alors que sa contribution dans les organismes où elle peut faire entendre sa voix est le plus souvent appréciée et respectée.

Mais, me direz-vous, ne serait-il pas concevable de chercher à améliorer le statut de l'observateur. N'y aurait-il

pas là un remède, une alternative, une solution plus commode que celle de l'adhésion. La réponse est négative; au contraire, les quelques faits que je viens de citer montrent que notre statut d'observateur est en train de se dégrader. Le statut d'observateur de la Suisse ne repose, en effet, sur aucune base juridique. Il a été défini en quelque sorte par la Suisse elle-même lorsqu'elle annonça au Secrétaire général des Nations Unies qu'elle ouvrait une mission d'observation. Le précédent suisse sert de base aux très nombreux Etats qui n'étaient pas membres des Nations Unies.

Notre position vis-à-vis de l'ONU a été facile dans les années d'après-guerre, car beaucoup d'Etats étaient dans la même situation qu'elle, d'autre part, la Suisse a beaucoup profité de la position privilégiée qui était faite à la République fédérale d'Allemagne.

L'adhésion des deux Allemagnes en 1973, puis la quasi-universalité de l'organisation nous placent dans une situation beaucoup plus inconfortable. Tant le secrétariat que les Etats membres ne voient aucune raison d'accorder un statut de faveur à un Etat qui reste à l'écart de sa propre volonté et que l'on accuserait facilement de ne vouloir participer qu'aux seules activités qui l'intéressent, alors qu'il rejette les obligations qui sont le corollaire de l'appartenance à l'organisation.

D'autre part, le concept même d'observateur a subi une évolution profonde. Le terme lui-même indique un rôle passif et telle a été et est encore la conception de la Suisse pour autant que ses intérêts immédiats - et ils le sont de plus en plus - ne soient pas touchés.

- 10 -

Mais l'entrée des mouvements de libération sur la scène internationale a introduit une nouvelle conception du rôle des observateurs qui est essentiellement politique puisque ces mouvements ont précisément pour but d'avoir une influence politique aussi forte que possible sur les travaux. Ils se heurtent en cela à l'opposition déterminée des Etats occidentaux qui n'entendent pas leur reconnaître des compétences qui sont celles des seuls Etats.

La présence de l'OLP à l'ONU complique aussi notre position; son statut est, comme vous le savez, plus favorable que le nôtre, car il repose sur une résolution de l'assemblée générale. Cette résolution autorise notamment l'OLP à participer aux sessions de l'assemblée générale. Par opposition à cette décision, les Etats occidentaux ont toujours réaffirmé très nettement leur opposition à la participation des observateurs et ceci a des répercussions très nettes pour la Suisse. L'épisode de la convention sur la prise d'otages le prouve.

Il n'y a donc pas d'alternative à l'adhésion; l'universalité des tâches et de la composition de l'ONU l'ont en quelque sorte rendue inéluctable. A cela s'ajoute un élément qui me paraît très important, mais dont je n'ai pas parlé : celui du rôle irremplaçable de l'ONU en tant qu'organe de coopération politique.

Mais préconiser l'adhésion n'est pas sous-estimer les difficultés de la tâche. Les problèmes dont je viens de parler touchent ceux qui les ont vécus et sont compréhensibles pour des diplomates ou des politiciens; ils ne le sont pas nécessairement pour le citoyen moyen. Il y a donc un

- 11 -

énorme effort d'information à fournir, mais cet effort - et ceci est en soi un élément réjouissant - correspond à un véritable besoin. Il n'y a pas de semaine où nous ne recevons des demandes de conférences sur l'ONU. Cet intérêt n'est pas d'ordre académique; il est lié à l'expression de la volonté du Conseil fédéral de proposer l'adhésion. A cet égard, le projet de message est d'une très grande importance, car il formera la base même du débat populaire lorsque commencera la campagne référendaire.

Le premier projet de texte sera prêt d'ici la fin du mois; il s'agit d'un document préparé par Mlle von Grünigen, à qui je tiens à rendre hommage pour la qualité de son travail, qui doit encore être discuté au sein du département puis soumis au reste de l'administration fédérale ce que nous espérons faire d'ici à la fin de l'année. Le projet de message sera ensuite soumis à la délégation des affaires étrangères et au Conseil fédéral qui est maître de son calendrier. C'est pourquoi, je crois que cela n'a guère de sens de spéculer ici sur la date possible du référendum; à trop parler date ou procédure on détourne aussi l'attention de ce qui constitue le problème de fond, c'est-à-dire l'isolement grandissant de la Suisse face à une organisation de coopération mondiale. C'est se leurrer aussi d'imaginer que le problème deviendra plus facile avec les années. Renvoyer les problèmes n'équivaut pas à les résoudre. Il n'y aura jamais de moment opportun pour l'adhésion et dans tous les cas la bataille sera difficile. Indépendamment même du problème de l'adhésion, la campagne d'information me semble nécessaire, car l'ignorance en matière de politique étrangère est un facteur périlleux dans un pays où le citoyen a tant de compétences constitutionnelles en la matière.

- 12 -

Vous avez vous-même votre rôle à jouer dans cette bataille.

Tout d'abord, il s'agit de nourrir notre réflexion par les observations que vous êtes appelés à faire sur le rôle que votre pays de résidence attribue à l'ONU, sur les positions qu'il est amené à y prendre, sur ses conceptions en matière de politique internationale.

D'autre part, vous serez aussi amenés à expliquer la position suisse.

Comme nous vous l'avions indiqué dans nos instructions de mars 1979, nous considérons le problème de notre adhésion comme un problème de politique intérieure et nous ne souhaitons pas des interférences de l'étranger aussi bien intentionnées soient-elles. Il faut éviter aussi de dramatiser le problème, mais il y a lieu évidemment de souligner les incertitudes du processus référendaire, mais d'en indiquer aussi les aspects positifs, non seulement à cause de son caractère éminemment démocratique, mais aussi parce qu'il force un peuple tout entier à un véritable effort de réflexion sur les problèmes de la coopération internationale.

Enfin, est-il besoin de vous demander de répéter que l'adhésion n'entraînera aucune modification dans la politique de neutralité de la Suisse. La décision d'adhérer est le point final d'un long rapprochement et non le début d'une politique nouvelle.