

CONSEIL NATIONAL

8.10.1969

Rapport du Conseil fédéral du 16 juin 1969 sur les relations de la Suisse avec les Nations UniesExposé de M. le Conseiller fédéral Willy Spühler,
Chef du Département politique fédéral

La discussion qui se déroule aujourd'hui montre nettement que le postulat que M. le Conseiller national Bretscher et les cosignataires nous ont remis il y a deux ans et demi était utile, voire bénéfique. Il a donné au Conseil fédéral et à l'administration l'occasion bienvenue de réfléchir à nouveau aux relations de la Suisse avec les Nations Unies et, en outre, à la situation de notre politique étrangère en général. Les changements incessants de la scène du monde rendent nécessaires ces examens périodiques dont le but est de déterminer clairement si le cours de notre politique étrangère correspond aux intérêts à court et à long terme du pays ou si des corrections s'imposent.

Par le rapport que nous vous avons soumis, les Chambres fédérales se trouvent associées à ce réexamen de notre politique étrangère et il faut espérer que de ce fait aussi il en résultera l'écho souhaitable dans l'opinion publique de notre pays.

Il semblait tout indiqué de dresser dans ce rapport le bilan des expériences et de l'évolution de ces cinquante dernières années, soit depuis la première guerre mondiale. Pour cet historique, l'éminent juriste qu'est M. le professeur Paul Guggenheim nous a fait bénéficier de ses précieux conseils. Je tiens à lui exprimer ici nos remerciements et notre gratitude. Face à cet arrière plan historique, il s'agissait de soumettre le présent à un examen critique et d'en tirer les critères valables pour l'élaboration de notre politique étrangère à l'avenir.

- 2 -

Quel est donc ce présent? Il est certes banal de dire que l'interdépendance globale des sphères d'existence des Etats et des peuples constitue l'élément fondamental et décisif de la situation politique du monde. En l'espace bien court d'une vie, nous avons vu la scission de l'atome, le déchiffrement du code génétique, l'utilisation des ordinateurs et la conquête de la lune. L'homme a arraché à la nature des secrets qui élargissent au loin l'horizon de ses connaissances et qui peuvent apporter à l'humanité de grands bienfaits, mais aussi sa perte. Nous sommes simultanément les témoins d'une explosion démographique préoccupante, d'une dégradation accélérée de notre habitat, d'une agitation sociale grandissante accompagnée du refus de l'ordre établi. Tous ces problèmes - développement scientifique et technologique d'une part, désintégration politique et sociologique d'autre part - sont en quelque sorte liés et ceci bien qu'il ne soit pas encore possible aujourd'hui de définir avec précision les dangers qu'ils recèlent ou les moyens de les prévenir. Chacun cependant est d'accord pour penser que seule l'élaboration d'une politique globale elle aussi et à long terme peut permettre de maîtriser l'avenir.

La tendance des temps nouveaux va tant dans la science que dans la technique vers les grands "ensembles" et les grandes organisations. L'évolution la plus récente de la science et de la technique découle de la collaboration internationale et supranationale. La science et la technique et l'économie qui en tire profit sont entraînées dans les remous de la coopération internationale. La coopération économique et technique internationale est conditionnée à son tour par la politique et acquiert une structure politique. C'est de là que résulte la tendance à créer des grandes organisations mondiales politiques et technologiques. C'est elles seulement qui permettent à l'Etat ne serait-ce que de tenir le pas et de participer à cet extraordinaire développement technique. Dans bien des domaines, la complète autonomie de conception et d'exécution ne sera bientôt réservée qu'aux tout grands

géants économiques. Les autres pays devront se contenter de participation et sont rejetés vers la coopération. C'est ainsi que la politique étrangère acquiert de plus en plus un caractère global et qu'elle pousse, elle aussi, à la constitution d'institutions régionales et mondiales. Le traitement global et réciproque des problèmes internationaux est la conséquence, mais en partie aussi la cause de cette marche vers l'interdépendance universelle. Le bilatéralisme cède de plus en plus la place à un multilatéralisme caractérisé intéressant un grand nombre d'Etats.

Cet élargissement des relations internationales dans un multilatéralisme universel dans son objet, le déplacement vers les organisations internationales des négociations, des études et de la recherche de solutions aux conflits et aux problèmes est un des motifs décisifs qui forcent notre pays à participer à ces organisations pour y défendre ses intérêts propres face à ceux d'autrui et pour y assumer sa part des responsabilités mutuelles. Si nous tentions, parce que nous sommes politiquement neutres, de nous dégager de ces liens, on ne nous en demanderait cependant pas moins de prendre position sur certains problèmes. C'est ce qui est arrivé tout récemment pour les sanctions contre la Rhodésie, le traité sur la non-prolifération des armes nucléaires et le projet de conférence européenne de sécurité pour ne citer que ces trois sujets hautement politiques.

Considérant d'une part cette interdépendance totale et ce multilatéralisme intensif, d'autre part notre rôle dans le monde, notre force et notre situation économiques, la ligne directrice de notre politique étrangère ne devrait-elle pas être de participer de plein droit à celles des organisations internationales importantes auxquelles nous n'avons pas appartenu jusqu'ici et d'y collaborer activement pour autant que notre neutralité ne dresse pas un obstacle insurmontable devant cette politique ? Il ne fait aucun doute que l'on ne peut que répondre oui à la question ainsi posée. C'est dans la participation que la solidarité trouve sa réalité.

Nous ne devons pas craindre de participer à des organes politiques. Nous sommes entrés dans les organisations dites techniques des Nations Unies parce que nous étions prêts à la collaboration et parce que l'on croit chez nous que la politique n'y règne pas. Force nous a été de constater que là aussi la politique n'était pas mise au vestiaire. Nous n'en avons pas quitté ces organisations pour autant, mais avons essayé de faire valoir notre point de vue, celui du respect du droit et de la tolérance. Et ce faisant, nous avons joué un rôle utile qui a été en général reconnu et apprécié. Ce fut pour nous un avantage d'être présents dès le début et de ne pas nous exclure des entretiens et des consultations qui précèdent les décisions. La présence d'un pays dans les organes internationaux demeure toujours la meilleure des politiques. Hésiter longuement avant de participer passe facilement pour un manque d'intérêt ou pour de l'égoïsme. Puisque la politique internationale a trouvé dans une large mesure un havre dans les organisations internationales, l'abstention ne rapporte plus rien. La présence de la Suisse dans ces organisations renforce notre personnalité d'Etat en nous donnant la possibilité de faire entendre notre opinion et notre voix sur les problèmes de politique étrangère qui préoccupent le monde.

"La Suisse subit la politique des autres". Cette phrase éclaire la difficulté à laquelle doit faire face le petit Etat neutre et à laquelle nous ne pouvons échapper. Mais nous pouvons y faire face en expliquant notre politique et nos conceptions et en les faisant valoir. Les organisations internationales s'y prêtent et il existe pour cela un forum mondial, celui des Nations Unies.

Le rapport que nous vous présentons est une affirmation en faveur des Nations Unies du point de vue de la politique suisse aussi. C'est avec satisfaction que nous avons remarqué que ce rapport a été en général bien accueilli.

En revanche, on a souvent dit que les conclusions du rapport ne concordent pas entièrement avec sa teneur. Certains ont reproché à cet égard au Conseil fédéral de n'avoir pas tiré de son rapport les conséquences qui, au fond, s'imposaient: n'a-t-il pas simplement craint que les Chambres et le peuple refusent de le suivre ? Qu'en est-il exactement ?

La situation dont nous parlerons ici en toute franchise n'est en aucun cas nouvelle. En politique étrangère, il est presque inévitable que le peuple et le gouvernement jugent différemment une situation donnée, temporairement tout au moins. Ceci vaut tout particulièrement par exemple pour la politique de neutralité qui oblige parfois le Conseil fédéral à adopter une attitude qui n'est pas toujours comprise par le peuple, car celui-ci rejette avec raison toute neutralité d'opinion et laisse libre cours à ses sentiments. L'article 102, chiffre 8, de la Constitution fédérale prévoit d'ailleurs sagement que c'est le Conseil fédéral qui "veille aux intérêts de la Confédération au dehors..." et "est, en général, chargé des relations extérieures". Ceci induit le Conseil fédéral à se préoccuper en permanence des problèmes internationaux et l'amène naturellement, ne serait-ce qu'en raison de la qualité des informations dont il dispose, à précéder le jugement de l'opinion publique en matière de politique étrangère.

C'est ce qui s'est produit pour les Nations Unies. Le rapport remarque que "le peuple suisse est resté, dans sa majorité, plutôt sceptique ou indifférent envers les Nations Unies" et cette remarque n'a été contestée par personne; elle correspond donc manifestement à la réalité. En revanche, il est incontestable que, dès le début, le Conseil fédéral a adopté une attitude positive à l'égard des Nations Unies.

Mes prédécesseurs, MM. Petitpierre et Wahlen, ont appuyé de façon décisive l'action des Nations Unies, particulièrement lorsque celles-ci affrontaient des difficultés. Je vous rappelle que

M. Petitpierre, répondant à un appel téléphonique de M. Dag Hammarskjöld, mit à sa disposition des avions de la Swissair afin de transporter, au début de la crise de Suez, les troupes de l'ONU au Proche-Orient.

Pendant la crise du Congo aussi, il leur a accordé une aide active et, plus tard, il recommanda que la Suisse souscrive aux obligations émises par les Nations Unies. Rappelez-vous enfin que M. Wahlen n'hésita pas à soutenir financièrement les Nations Unies lorsqu'il s'est agi d'envoyer des casques bleus à Chypre. Le Conseil fédéral se rangea chaque fois derrière ses ministres des affaires étrangères et le Parlement approuva les crédits nécessaires ce qui - je tiens à le souligner ici - lui fait honneur, car ces mesures ne furent jamais populaires. Mais elles répondaient aux exigences de la raison d'Etat et à la conviction qu'en définitive ce qui concerne les Nations Unies nous touche aussi.

Certes, en politique étrangère aussi, il est à la longue déplorable et impossible que le gouvernement et le peuple ne marchent pas du même pas. Dans les Etats où le peuple ne participe pas, en tout état de cause, à la formation de la politique étrangère, les divergences importent moins. Mais dans un pays comme le nôtre où le citoyen participe à toutes les grandes décisions de politique extérieure et intérieure et où, à la longue, le gouvernement ne peut mener une politique étrangère qui n'ait pas l'assentiment du peuple, il est essentiel que les conceptions du gouvernement coïncident avec celles de l'opinion publique.

Le rapport explique en toute objectivité pourquoi nous autres Suisses nous n'avons, nous aussi, aucun motif de considérer les Nations Unies dans un esprit négatif. Demandons-nous tout simplement si l'état du monde eut été réellement meilleur si les Nations Unies n'avaient pas existé. Que serait-il advenu sans cette tribune de l'ONU où l'on a pu mettre fin au blocus de Berlin, désamorcer la crise de Suez, empêcher la main-mise des grandes puissances sur le Congo,

- 7 -

démasquer le dangereux coup de poker de Krouchtchev à Cuba ? Et enfin et surtout, s'il n'y avait pas eu cette organisation, qui donc eût jeté un pont entre la société occidentale et le tiers monde ?

Considérons seulement la période qui s'est écoulée depuis la remise du postulat Bretscher en février 1967. Dans ce laps de temps de tout juste deux ans et demi, nous avons vu la résolution du Conseil de sécurité qui, si elle ne mit certes pas fin à la Guerre des six jours au Proche-Orient, la limita pourtant. Le traité de non-prolifération a été ouvert à la signature. Les Etats non-nucléaires se sont réunis à Genève. La Conférence de la CNUCED, le plus vaste dialogue qui ait jamais eu lieu entre pays industriels et pays en voie de développement, s'est déroulée à Delhi. La convention sur le droit des traités a été menée à chef et le projet de convention sur les missions spéciales a été discuté plus avant. Les Nations Unies se sont saisies du problème vital de la détérioration du milieu naturel et préparent la deuxième décennie du développement.

Ces entreprises et ces efforts ont certes tous des défauts, ces défauts qui sont en définitive inhérents à toute action politique. L'ONU n'est pas une construction idéale. Vivant dans un monde régi par les intérêts nationaux et déchiré par les luttes idéologiques, les Nations Unies doivent élaborer sur cette base des solutions politiques qui ne peuvent correspondre que très imparfaitement au prototype idéal d'une organisation de paix. Mais, si les conflits internationaux y trouvent rarement un règlement définitif, ils y perdent cependant pour le moins leur élan ou même leur force. En tout état de cause, personne ne peut en toute bonne foi contester que l'on bâtit aux Nations Unies le monde d'un avenir qui est aussi le nôtre.

J'espère donc que le rapport aidera à susciter dans le peuple suisse plus de compréhension et plus d'intérêt pour les Nations Unies, ainsi qu'à corriger certaines vues erronées. Les jugements supérieurs sur l'ONU que l'on entend constamment chez nous nous siéent mal.

N'oublions pas que ce sont des pays en guerre qui ont créé l'Organisation des Nations Unies dans la foi et l'espoir de la coexistence pacifique des peuples. Souvenons-nous aussi que les Nations Unies sont les gardiennes de la jeune souveraineté des nouveaux Etats et qu'elles constituent pour eux un lieu d'apprentissage de la vie internationale qui peut les guider sur les voies d'un développement ordonné. Et en ce qui nous concerne, nous autres Suisses, n'est-il pas paradoxal de constater que les buts et les principes d'une organisation dont nous nous tenons éloignés sont aussi les nôtres ? Si la Suisse voulait se fixer des buts dans le domaine de la politique mondiale, elle aurait les mêmes objectifs que les Nations Unies: paix et droit sur la terre, renonciation à l'emploi de la force pour le règlement des conflits.

C'est à l'unanimité que votre commission des affaires étrangères a relevé qu'il faudrait renseigner davantage l'opinion publique sur les activités des Nations Unies. Le Conseil fédéral et l'administration le feront dans la mesure du possible, notamment par des rapports réguliers aux Chambres comme le présent rapport l'envisage. Cependant, il est aussi nécessaire que les partis, les associations de citoyens et avant tout les écoles prennent part à ce travail de vulgarisation.

*

*

*

La question essentielle est et reste celle de la neutralité. Bien que le rapport traite en détail de ce problème, je ne voudrais pas renoncer à la tâche d'approfondir encore ici certains points qui reviennent toujours dans la discussion.

Dans son rapport, le Conseil fédéral a établi clairement qu'à son avis l'adhésion de la Suisse n'entraîne en ligne de compte que si la neutralité était maintenue; il n'est donc pas question de discuter de la renonciation à la neutralité. En revanche, il se pose une question à laquelle il n'est pas facile de répondre. En cas d'adhésion, comment la neutralité suisse pourrait-elle s'accorder à la Charte des Nations Unies ?

A première vue, la conception de sécurité collective, qui est à la base de la Charte de l'ONU, semble incompatible avec la neutralité perpétuelle d'un Etat membre. La neutralité permanente signifie que l'on respecte le principe de non-ingérence et que l'on s'abstient de participer à des hostilités, alors que la sécurité collective présuppose une prise de position active contre ceux qui menacent la paix. Mais, cependant, ce qui est décisif, c'est que tant la neutralité perpétuelle de la Suisse que le système de sécurité collective prévu par la Charte des Nations Unies tendent au même but, soit l'établissement et le maintien de la paix. Vu cette identité des objectifs et en dépit de tous les contrastes, il ne devrait pas être exclu de pouvoir concilier ces méthodes, à première vue incompatibles, de maintien de la paix.

Quelles sont les obligations particulières des membres des Nations Unies en cas de menace contre la paix ? Le chapitre VII de la Charte prévoit dans ce cas que le Conseil de sécurité prend des mesures de contrainte contre celui qui menace la paix. Les mesures de contrainte non-militaires ordonnées par le Conseil de sécurité telles que par exemple la rupture des relations diplomatiques ou des mesures de boycottage qui peuvent aller jusqu'au blocus économique obligent immédiatement les Etats membres. En revanche, ceux-ci ne sont pas automatiquement tenus de participer à des mesures de contrainte militaires ordonnées par le Conseil de sécurité. Cette participation présuppose un accord conclu entre le Conseil de sécurité et l'Etat, accord qui est sujet à ratification. (Faute d'un tel

- 10 -

accord, l'obligation de participer à des sanctions militaires n'existe pas). La participation sans réserve à des mesures coercitives militaires et non-militaires contre des agresseurs serait sans aucun doute incompatible avec la neutralité perpétuelle de la Suisse. Il faut toutefois considérer que le recours aux mesures coercitives requiert dans chaque cas l'approbation de tous les membres permanents du Conseil de sécurité, donc des grandes puissances. Comme l'unanimité nécessaire des grandes puissances n'a encore jamais été atteinte - sauf dans le cas particulier de la Rhodésie - et qu'à l'avenir elle ne le sera probablement que très exceptionnellement, de telles mesures coercitives - militaires ou non - n'ont jamais été adoptées à l'exception des sanctions contre la Rhodésie. (Dans le conflit rhodésien, il ne s'agit pas, à strictement parler, d'une menace contre la paix, mais bien plutôt d'un conflit interne à l'intérieur d'un Etat membre et l'on peut se demander si les conditions juridiques requises pour l'application des sanctions obligatoires étaient remplies selon le chapitre VII de la Charte). On sait que la Suisse, invoquant sa qualité d'Etat non membre des Nations Unies, s'est refusée à appliquer ces sanctions, mais qu'en prenant des mesures autonomes efficaces - en premier lieu surtout en appliquant le principe du courant normal, soit le maintien du volume des échanges à leur niveau existant - la Suisse veille à ce que les décisions de l'ONU relatives aux sanctions ne puissent être éludées à cause de sa non-participation. Elle apporte ainsi son soutien aux mesures de l'ONU.

Jusqu'à présent donc, cet examen reflète une double image: d'une part la lettre de la Charte avec l'obligation difficilement compatible avec notre neutralité des sanctions, d'autre part l'évolution effective des événements qui, jusqu'à présent, n'eût guère pu empêcher un Etat neutre comme la Suisse de remplir les obligations découlant de la Charte. Selon l'article 2, chiffre 5, de la Charte, les membres des Nations Unies donnent à celles-ci pleine assistance dans toute action entreprise par elles conformément aux

dispositions de la Charte et s'abstiennent de prêter assistance à tout Etat contre lequel les Nations Unies prennent des mesures préventives ou coercitives. La Suisse pourrait-elle opposer sa neutralité à cette obligation générale ? L'art. 103 de la Charte affirme qu'en cas de conflit entre les obligations des Etats membres, en vertu de la Charte, et leurs obligations "en vertu de tout autre accord international", ce sont les premières qui prévaudront. Mais on peut soutenir à juste titre - ce qu'a fait un organe aussi éminent que la commission du droit international des Nations Unies - que le statut de neutralité de la Suisse sanctionné par les accords de 1815 est ancré dans le droit coutumier international ce qui permettrait sans autre à la Suisse de l'invoquer face aux Nations Unies et à la Charte.

Si l'on n'aboutit pas sur la base de ces considérations juridiques à une conclusion absolument nette, l'évolution réelle des Nations Unies nous fournit pourtant d'utiles indices sur la compatibilité possible de la neutralité avec la qualité de membre de l'ONU. Il n'est pas étonnant que l'Organisation des Nations Unies, issue de la coalition des vainqueurs de la deuxième guerre mondiale, ait dans ses débuts ignoré les neutres et ait jeté le discrédit sur la neutralité la jugeant même indigne d'un Etat membre. Des sondages sur une éventuelle adhésion de la Suisse donnèrent, au moment de la fondation de l'Organisation, un résultat complètement négatif. Fort heureusement, l'attitude des Nations Unies a toutefois progressivement évolué dans un sens favorable aux Etats neutres et par conséquent aussi envers la Suisse. Du reste, la même remarque s'applique à l'opinion de la neutralité qu'avaient les grandes puissances, les Etats-Unis et l'Union soviétique surtout, qui ont passé de la répugnance marquée à une bienveillante tolérance. Ni l'adhésion de la Suède (1946), ni celle de l'Autriche, à la suite de la conclusion du Traité d'Etat (1955), ne se heurtèrent à opposition; la question de la compatibilité de leur neutralité avec les obligations découlant de la Charte de l'ONU ne fut même pas soulevée.

Jusqu'à présent, le fait de suivre comme la Suisse une politique de neutralité n'a porté aucun préjudice à ces deux Etats au sein des Nations Unies. La complexité toujours plus grande des liens internationaux, l'interdépendance croissante des Etats et surtout la faillite du système de sécurité collective prévu par la Charte de l'ONU nous amènent à conclure que la neutralité est non seulement tolérée, mais toujours davantage appréciée au sein de l'ONU. Nous en voulons pour preuve l'entrée à l'ONU d'autres Etats neutres et la préférence donnée si fréquemment à des ressortissants d'Etats neutres pour des missions de maintien de la paix, de conciliation ou en général de médiation.

Des problèmes de neutralité pourraient d'ailleurs se poser à la Suisse en raison aussi de sa non-appartenance à l'Organisation, car en vertu de l'article 2, chiffre 6, de la Charte, l'ONU doit veiller à ce que les non-membres se conforment eux aussi aux principes de cette dernière, dans la mesure nécessaire au maintien de la paix et de la sécurité internationales. Certes, un Etat non-membre peut objecter que du point de vue du droit international les obligations de la Charte ne lui sont pas applicables. Toutefois, selon les circonstances au cours desquelles il est sollicité de soutenir des sanctions de l'ONU, il peut lui être pourtant très difficile, vu le rapport effectif des forces et la pression de l'opinion publique mondiale, de se soustraire aux exigences de l'ONU. Le Conseil fédéral s'est exprimé ainsi à ce sujet dans son rapport: "Si le système de la sécurité collective ne fonctionne pas - comme ce fut le cas jusqu'ici - notre neutralité n'est pas menacée, mais s'il fonctionne, elle est inévitablement affectée par les mesures de sanctions. La situation revient au même dans les deux cas, que la Suisse soit membre ou qu'elle ne le soit pas." Il n'est évidemment pas question d'affaiblir notre neutralité. Qu'elle appartienne aux Nations Unies ou non, la Suisse ne pourra donc pas se soumettre sans réserve à chaque mesure de sanctions de l'ONU. En revanche, il doit nous être clair que, membres ou non-membres, nous serions également appelés à prendre position sur ces mesures.

On allègue aussi, sous l'angle étroit de la sauvegarde des intérêts nationaux, que la Suisse se verrait en tant que membre de l'ONU plus souvent forcée de prendre position sur les nombreux problèmes qui ne la concernent pas directement. On craint que ce faisant, la politique suisse ne sorte de la sage réserve qu'elle s'impose à l'égard des problèmes qui ne touchent pas ses intérêts propres et ne coure le danger de sacrifier partiellement l'avantage que constitue son caractère prévisible ce qui réduirait la confiance que l'on peut avoir dans notre neutralité. Il ne faut cependant pas exagérer le risque résultant pour notre politique de neutralité de la qualité de membre des Nations Unies. De même qu'il ne faut pas vider notre neutralité de son contenu, de même aussi ne faut-il pas la pousser à outrance. La neutralité ne nous oblige nullement à rester à l'écart des travaux de la communauté internationale. Le citoyen suisse est absolument libre de dire et de penser ce qu'il veut. Mais le Conseil fédéral lui aussi n'est pas tenu de se priver à perpétuité de manifester son opinion. Il n'a jamais caché par exemple qu'il répudiait les idéologies communiste et nationale-socialiste. De même, le Conseil fédéral et l'Assemblée fédérale ont expressément condamné l'année dernière l'intervention armée de l'Union soviétique et de ses alliés en Tchécoslovaquie. Si nous avions été membres de l'ONU, notre attitude n'eût guère été différente.

En cas d'adhésion aux Nations Unies, la Suisse pourrait y jouer un rôle utile et très constructif mettant en évidence et en valeur, dans un cadre élargi, l'attitude conciliante et le souci du droit qui ont toujours été les siens. Les exemples de la Finlande, de l'Autriche et de la Suède vont à l'appui de cette thèse. Notre représentant à New York est persuadé, sur la base de ses propres observations, que contrairement à ce que l'on pense souvent chez nous, ces pays ont grâce au rôle qu'ils jouent dans l'Organisation un rayonnement remarquable. Les grandes puissances ne peuvent négliger l'opinion

- 14 -

de pays plus petits lorsqu'il s'agit de gagner leur appui. Les pays neutres que je viens de citer considèrent qu'il est de leur devoir de participer activement à toutes les tentatives visant à renforcer la sécurité internationale. Il serait digne de la Suisse de se joindre à ces efforts. Ces mêmes pays sont persuadés que dans les périodes de conflits et de tensions il leur échoit une tâche spéciale, non point tant seulement dans leur propre intérêt que dans celui de la communauté des nations. Beaucoup de ceux qui suivent les activités des Nations Unies ou y participent en arrivent à la conviction qu'avec le temps le rôle des petits Etats européens neutres au sein de l'ONU ne fera que gagner en importance. C'est là une opinion qui va contre l'argument si souvent avancé chez nous de l'insignifiance de la Suisse au sein des Nations Unies.

Alors que le Conseil fédéral est constamment tenu de procéder au réexamen de la politique de neutralité et de l'adapter à l'évolution des circonstances, le droit de neutralité est fermement ancré dans le droit conventionnel et dans le droit coutumier. La Suisse doit s'y tenir et ne peut de son propre chef donner une nouvelle forme à ces règles de droit. Cependant pour l'Etat perpétuellement neutre, la politique de neutralité entre aussi en ligne. Celle-ci doit permettre à l'Etat neutre de rendre plausible et digne de foi en temps de paix déjà, une neutralité qui ne sera en définitive appliquée qu'en cas de guerre. C'est pour l'essentiel l'Etat neutre qui détermine à son gré le cadre et le contenu de la politique de neutralité; l'important c'est qu'elle reste digne de foi. Puisque cet élément de crédibilité est fonction de la situation politique du moment, la politique de neutralité doit s'adapter aux changements de circonstances. Le Conseil fédéral a constaté, comme il a été dit précédemment, que l'hostilité de principe qui s'était manifestée jadis à l'ONU à l'égard de la neutralité a cédé la place à une appréciation plus nuancée. Les Nations Unies se sont développées et il existe ainsi parallèlement à leur constitution écrite, la Charte, une nouvelle réalité politique dont nous devons tenir compte aujourd'hui.

*

*

*

- 15 -

Permettez-moi d'ajouter à ces considérations que nous devons faire dans le cadre national quelques réflexions qui seront, je l'espère, entendues à l'étranger.

Lorsque nous expliquons que l'adhésion de la Suisse à l'ONU n'entre en considération que si notre neutralité est maintenue, il faut ajouter une précision. Qu'il soit bien clair qu'il ne peut s'agir que de la neutralité intégrale. C'est ce que doivent savoir les quatre grandes puissances dont l'influence, du fait de leur droit de veto, sera naturellement déterminante dans l'hypothèse d'une procédure d'adhésion.

Lorsque notre voisin l'Autriche s'engagea internationalement dans le mémorandum dit de Moscou à observer "une neutralité permanente analogue à celle pratiquée par la Suisse", l'URSS savait évidemment que la neutralité pratiquée par la Suisse était une neutralité intégrale. Et il est tout aussi évident que les trois autres grandes puissances auxquelles l'Autriche communiqua le contenu du mémorandum et qui y répondirent qu'elles ne voyaient pas d'objection à la neutralité de l'Autriche, savaient elles aussi qu'il s'agissait là d'une neutralité intégrale sur le modèle suisse.

Une autre interprétation serait en complète contradiction avec les données historiques. Les grandes puissances ne pouvaient douter de la nature de la neutralité suisse après que le Conseil de la Société des Nations eut expressément, dans sa résolution du 14 mai 1938, délié notre pays de l'obligation de participer à des sanctions et eut rétabli sa neutralité intégrale qui avait été temporairement abandonnée pendant la guerre d'Ethiopie.

Puisque les grandes puissances qui ont reconnu la neutralité de l'Autriche basée sur le modèle suisse ont consenti à l'admission de ce pays aux Nations Unies, il en résulte inévitablement qu'elles ont admis implicitement la compatibilité de ce type de neutralité, en l'occurrence la neutralité intégrale de l'Autriche avec les devoirs d'un Etat membre de l'ONU.

- 16 -

Considérant cet état de fait au fond fort simple auquel l'Autriche comme la Suisse peuvent en tout temps se référer, il ne devrait pas être difficile aux grandes puissances d'attester en cas d'adhésion de la Suisse que la neutralité suisse, cette neutralité intégrale, ne peut être contestée même si celle-ci était membre de l'organisation. Certes la Suisse adhérerait dans de tout autres conditions que l'Autriche, mais il n'en est pas moins légitime pour elle d'attacher du prix à une telle clarification.

Il y a encore d'autres raisons valables pour lesquelles l'admission de notre pays et le maintien de sa neutralité ne devraient pas causer de difficultés particulières aux grandes puissances et aux Etats membres de l'ONU. Certes, dans le passé, c'est à nous en premier lieu que la neutralité a été utile. Elle nous a permis de faire de populations d'origines ethniques diverses une nation libre, prospère et pacifique. Depuis plus de quatre siècles, elle a été l'instrument de politique étrangère qui nous a aidés à demeurer indépendants. C'est à elle que notre pays doit d'avoir été épargné par les deux guerres mondiales qui ont fait rage autour de lui. Simultanément, cette neutralité, que le professeur Werner Kägi a définie de manière pertinente comme "la raison d'Etat du petit Etat", nous a permis de contribuer à soulager la misère du monde, de développer notre commerce non seulement dans notre propre intérêt mais aussi dans celui de nombreux autres pays, parmi lesquels des pays en voie de développement, et de servir aussi la communauté internationale de multiples façons. La devise de notre politique extérieure "neutralité et solidarité" n'est pas restée un vain mot et nous oblige à assumer à l'avenir aussi des responsabilités envers autrui. Les propositions traitant de l'aide au développement et des oeuvres d'entraide internationale qui ont été soumises aux Chambres en témoignent. En vérité, nous n'avons pas à avoir honte de notre neutralité; outre la sauvegarde de notre indépendance nationale, elle ne sert que la paix et le droit.

D'ailleurs, il faut reconnaître que les Nations Unies ont toujours respecté à cet égard le principe de la tolérance contenu dans

le préambule de la Charte: Chaque membre est libre d'élaborer à sa guise sa politique étrangère tout au moins pour autant que celle-ci n'aboutisse pas à des hostilités. En particulier, il est loisible à chacun des membres de se lier à des alliances militaires ou idéologiques. On voit mal pourquoi, à côté de ces liens créés pour la violence et pour la division, il n'y aurait pas aussi place pour une neutralité intégrale qui n'est dirigée contre personne, ne cause aucun préjudice et constitue par conséquent un facteur de paix important.

Il n'est donc pas interdit de penser que l'ONU ferait preuve d'un intérêt qu'il ne faut pas sous-estimer pour l'adhésion de la Suisse. Lorsque nous effectuions en 1946 des sondages pour l'éventualité d'une adhésion, M. le Ministre Bruggmann, notre représentant à Washington, écrivit au Conseiller fédéral Petitpierre: "Le succès dépendra non seulement du pouvoir de persuasion de vos représentants, mais aussi de l'évolution des Nations Unies. En fin de cause, si nous obtenons ce que nous voulons, ce sera moins l'intérêt de notre pays et ses droits à un statut spécial qui auront été reconnus que l'intérêt des Nations Unies à maintenir un Etat neutre en Europe."

Je crois que ces paroles ont gardé toute leur actualité aujourd'hui encore. Ce serait pourtant une illusion d'imaginer que nous serons invités un jour à adhérer en sauvegardant notre neutralité. De même, il n'est guère probable qu'un mouvement se développe parmi les Etats membres pour nous faire entrer dans l'ONU. Mais je ne doute pas que la Suisse puisse compter au sein des Nations Unies sur de nombreux amis qui témoigneraient de la bienveillance et de la compréhension pour sa position particulière. Mais c'est à nous de provoquer cette compréhension.

Finalement, c'est sans aucune illusion que je fais la constatation que la puissance et la violence sont toujours les facteurs déterminants du monde d'aujourd'hui. Nous sommes encore bien loin d'une organisation de la communauté internationale reposant sur le droit et la justice. Mais en faut-il pour autant rester les bras croisés? La

participation aux grandes tâches communes de l'humanité ne correspond-elle pas beaucoup plus aux traditions les meilleures de notre pays? Certes nous sommes membres presque sans exception de toutes les institutions spécialisées de l'ONU. Elles se sont attaquées à beaucoup de ces tâches - d'ailleurs avec le soutien effectif de la Suisse - mais le succès de leurs activités ne dépend-il pas en définitive de la réponse à une question primordiale: réussira-t-on à créer sur notre planète les conditions politiques qui garantiront le maintien de la paix? Si imparfaite que soit l'ONU comme instrument de paix, elle n'en représente pas moins un pas dans la bonne direction et il est par conséquent parfaitement logique que votre commission des affaires étrangères constate que - je cite le communiqué de presse - "une adhésion, laquelle ne peut entrer en considération qu'en sauvegardant son statut de neutralité, correspond aux intérêts de la Suisse en raison de l'interdépendance croissante, politique, technique et juridique, des membres de la communauté des Nations et qu'il convient donc de tendre à ce but". Je vois dans cette constatation fortifiée par les débats menés ici - non sans contradiction, il est vrai - un encouragement pour le Conseil fédéral à agir dans ce sens et en harmonie avec l'esprit de son rapport. Je vois ici la possibilité de donner un sens actif à notre politique étrangère en lui assignant tout à la fois un but qui puisse enthousiasmer les jeunes générations.