

1937

27 novembre 1980

Adhésion à l'ONU, lettre du Conseil d'Etat de Genève; réponse

Département des affaires étrangères. Proposition du 27 novembre 1980 (annexe)

Conformément à la proposition, il est

d é c i d e :

1. La réponse à la lettre du Conseil d'Etat genevois est acceptée (voir annexe).
2. La Chancellerie fédérale est chargée de la communiquer au gouvernement genevois.
3. Etant donné que la réponse au Conseil fédéral n'apporte aucun élément d'information nouveau, elle n'est pas distribuée à la presse.

Extrait du procès-verbal:

- EDA 6 pour exécution

Pour extrait conforme:

Le secrétaire,

*S. W. W. W.*





EIDGENÖSSISCHES DEPARTEMENT  
FÜR AUSWÄRTIGE ANGELEGENHEITEN  
DÉPARTEMENT FÉDÉRAL DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES  
DIPARTIMENTO FEDERALE DEGLI AFFARI ESTERI

Berne, le 27 novembre 1980

Bitte dieses Zeichen in der Antwort wiederholen  
Prière de rappeler cette référence dans la réponse  
Pregasi rammentare questo riferimento nella risposta

Au Conseil fédéral

Adhésion à l'ONU -  
Lettre du Conseil d'Etat  
de Genève

- I. Par lettre du 15 octobre 1980, le Conseil d'Etat du canton de Genève a fait parvenir au Conseil fédéral une lettre (annexe 1) par laquelle il demande que l'occasion lui soit donnée de faire connaître sa position quant à une éventuelle adhésion de notre pays à l'ONU.
- II. En date du 19 novembre 1980, le Conseil fédéral a décidé d'approuver, avec modifications, les réponses aux motions 80.536 du Groupe libéral et 80.546 du Conseiller aux Etats Reymond (annexe 2) qui invitent le Conseil fédéral à organiser une procédure de consultation au sujet de l'adhésion de la Suisse à l'ONU.  
  
Ces réponses proposent aux Chambres de rejeter les motions déposées en termes identiques dans chacun des deux Conseils.
- III. Dans ces conditions, nous sommes d'avis qu'il convient de se référer à la position négative arrêtée par le Conseil fédéral le 19 novembre 1980 au sujet d'une éventuelle procédure de consultation et nous avons préparé un projet de réponse dans ce sens au Conseil d'Etat genevois (annexe 3).

IV. Nous avons l'honneur de

p r o p o s e r

- 1) La réponse à la lettre du Conseil d'Etat genevois est acceptée.
- 2) La Chancellerie fédérale est chargée de la communiquer au gouvernement genevois.
- 3) Etant donné que la réponse du Conseil fédéral n'apporte aucun élément d'information nouveau, elle n'est pas distribuée à la presse.

DEPARTEMENT FEDERAL DES  
AFFAIRES ETRANGERES



Pierre Aubert

Extrait du procès-verbal  
en 6 ex. au DFAE

GENÈVE, le 15 octobre 1980



CONSEIL D'ÉTAT  
DE LA  
RÉPUBLIQUE ET CANTON  
DE GENÈVE

896 - 80

Au Conseil fédéral

Palais fédéral

3003 - B e r n e

DURLES/ANZL I	
17.10.80	
<input checked="" type="checkbox"/>	EDA
<input type="checkbox"/>	EDI
<input type="checkbox"/>	EJPD
<input type="checkbox"/>	EMD
<input type="checkbox"/>	E-D
<input type="checkbox"/>	EVD
<input type="checkbox"/>	EVED
<input type="checkbox"/>	BK
Empfang bestätigt: x BRA	

Fidèles et chers Confédérés,

Notre Conseil a appris que vous vous proposiez de transmettre aux Chambres fédérales un message traitant du problème de l'adhésion de la Suisse à l'ONU.

Cette nouvelle a provoqué une certaine surprise au sein de notre Conseil; elle semble signifier, en effet, que le Conseil fédéral n'envisage aucune procédure de consultation auprès des cantons. Or, l'adhésion de la Suisse à l'ONU est un problème qui touche tout particulièrement la République et canton de Genève en raison du rôle important que jouent ici les organisations internationales.

Nous vous demandons donc de bien vouloir nous donner l'occasion de faire connaître notre position à temps pour qu'elle puisse être prise en considération par les Chambres fédérales.

Nous saisissons cette occasion, fidèles et chers Confédérés, pour vous recommander avec nous à la protection divine.

AU NOM DU CONSEIL D'ETAT

Le chancelier :

Le président :

Annexe 2CONSEIL NATIONAL

80.536 Motion Groupe libéral du 8 octobre 1980

Adhésion à l'ONU - Procédure de consultationTexte de l'intervention

Le Conseil fédéral est invité à consulter les cantons, les partis politiques et les organisations intéressées avant de déposer devant le Parlement tout message concernant l'adhésion de la Suisse à l'ONU. La consultation devra porter notamment sur l'opportunité de cette adhésion, le moment propice pour la proposer et les moyens de renseigner l'opinion publique à ce sujet.

Porte-parole

Gautier

Exposé des motifs

Le problème de l'adhésion de la Suisse à l'ONU est une des questions importantes que le Conseil fédéral s'apprête à poser au Parlement, au peuple et aux cantons. Il figure dans la liste des "points forts" des Grandes lignes de la politique gouvernementale pour la législature en cours.

Bien qu'ayant fait l'objet de trois rapports du Conseil fédéral aux Chambres, le sujet est encore non seulement largement controversé, mais assez mal connu de l'ensemble de la population. Nous pensons qu'une procédure de consultation est indispensable pour les raisons suivantes :

1. A diverses reprises, le Conseil fédéral et le DFAE ont affirmé que la campagne référendaire serait le meilleur moyen d'informer l'opinion publique sur ce problème. Nous pensons qu'une large procédure de consultation aurait le même pouvoir d'information, sans comporter les risques attachés à la campagne référendaire. Un refus par le Parlement, le peuple ou les cantons aurait vraisemblablement des effets dommageables pour l'image de la Suisse hors de nos frontières. La consultation permettrait dans une certaine mesure de se rendre compte si les chances d'aboutir sont suffisantes pour prendre ce risque.

19.11.1980

./.

2. Le Conseil fédéral a pris l'habitude de consulter cantons, partis et associations sur beaucoup de sujets mineurs. On a peine à comprendre qu'il ne consulte pas sur un sujet de cette importance.
3. Les "Directives concernant la procédure préliminaire en matière de législation" du 6 mai 1970 font au Conseil fédéral un devoir de consulter, selon leur article 12, les cantons
  - a) sur des projets de dispositions constitutionnelles et
  - b) sur "les projets de dispositions législatives (lois, arrêtés de portée générale, traités internationaux)... qui sont pour eux d'une importance considérable sur le plan politique."

Si l'entrée de la Suisse à l'ONU n'est pas une modification constitutionnelle au sens strict, il ne fait pas de doute qu'il s'agit d'une décision de niveau constitutionnel (référérendum obligatoire, double majorité requise). En outre, il s'agit d'un traité international qui, pour les cantons, est d'une importance politique considérable.

D'autre part, l'art. 13 oblige le Conseil fédéral à consulter les partis politiques sur les projets "d'une importance politique particulière". L'éventuelle adhésion à l'ONU est de toute évidence une décision hautement politique.

4. Le but de la procédure de consultation est de permettre au Conseil fédéral de pratiquer une politique de concordance, de consensus, essentielle au bon fonctionnement d'un pays fédéraliste. Il paraîtrait étonnant de contredire cette habitude pour un sujet aussi grave que celui de l'adhésion à l'ONU, qui pourrait créer de nets clivages dans l'opinion publique.
5. La consultation des cantons - même si ce sont les gouvernements cantonaux qui rédigent la réponse - permettrait de "prendre la température" de l'opinion. Les cantons sont en effet plus proches de celle-ci et de ce fait parfois mieux orientés que le Conseil fédéral et les experts.
6. L'argument selon lequel la "Grande commission d'experts" désignée en son temps par le Conseil fédéral vaut une procédure de consultation, nous paraît irréaliste. D'une part, cette commission n'engageait les experts qu'à titre personnel sans qu'ils représentent forcément les opinions de leur canton ou de leur parti. D'autre part, cette commission a terminé ses travaux il y a quatre ans au moins, et bien des événements survenus depuis lors ont pu modifier les opinions.

7. Nous sommes conscients qu'une procédure de consultation retardera probablement le dépôt du message de près d'un an. Il nous semble que cet inconvénient est mineur face à l'importance de l'enjeu. De toute manière, il est peu vraisemblable, même sans consultation, que le vote populaire puisse avoir lieu avant la fin de cette législature.

En conclusion, nous estimons que juridiquement, politiquement, par souci d'efficacité et d'information, il est indispensable de ne pas se lancer tête baissée dans une aventure, mais de prendre certaines précautions dont la première et la plus importante est de lancer une procédure de consultation.

#### Rapport du Conseil fédéral

1. Au cours de leurs sessions d'hiver 1977 et de janvier 1978, les Chambres fédérales ont donné au Conseil fédéral le mandat de présenter un message sur l'adhésion de la Suisse à l'ONU. Le Conseil national a tenu à préciser, à ce sujet, dans sa décision du 5 décembre 1977, qu'il souhaitait être saisi dudit message "dans les meilleurs délais possibles". Les Chambres ont également pris acte que la question figure parmi les points forts des Grandes lignes de la politique gouvernementale durant la législature 1979 - 1983.

Le 28 mars 1979, le Conseil fédéral a chargé le Département fédéral des affaires étrangères de rédiger un projet de message sur l'adhésion de la Suisse à l'ONU. Ce texte va être soumis prochainement pour avis aux services intéressés de l'administration fédérale; après quoi, le Conseil fédéral s'en occupera de nouveau.

Ainsi qu'il l'a fait savoir pendant l'heure des questions du 6 octobre 1980 en réponse à M. Ott, Conseiller national, le Conseil fédéral, pour ce qui le concerne, a la volonté de ne pas retarder l'avancement du dossier de façon à rendre possible la votation fédérale, si les Chambres donnent une suite positive au message, au cours de la présente législature.

2. Le Conseil fédéral a édicté, le 6 mai 1970, les Directives concernant la procédure préliminaire en matière de législation. Ces directives s'appliquent à la préparation notamment de dispositions législatives, par quoi il faut entendre également les traités internationaux. Elles prévoient que les cantons doivent être entendus sur les projets de textes qui affectent leurs droits et leurs obligations ou qui, pour une autre raison, sont pour eux d'une importance considérable sur le plan politique, culturel, économique ou financier. En outre, les partis politiques représentés à l'Assemblée fédérale doivent être entendus sur les projets d'une importance politique particulière.

La question de l'opportunité de l'adhésion a déjà fait l'objet d'une consultation ad hoc. La grande majorité de la Commission consultative pour les relations de la Suisse avec les Nations Unies, créée en 1973 par le Conseil fédéral et composée de cinquante personnalités représentatives de tous les milieux intéressés et de toutes les tendances de l'opinion publique, a recommandé l'adhésion de la Suisse aux Nations Unies. Le rapport de cette Commission, daté du 20 août 1975, a été publié le 29 juin 1976. En outre, en moins de dix ans - en 1969, 1971 et 1977 - le Conseil fédéral a adressé à l'Assemblée fédérale trois rapports sur les relations de la Suisse avec l'ONU et ses institutions spécialisées qui ont fait l'objet d'une discussion approfondie dans les deux Chambres et ont été approuvés par celles-ci.

3. Le Conseil fédéral tient en outre à rappeler que l'ONU n'est pas une organisation supranationale. L'adhésion à la Charte des Nations Unies ne comporte ni modification de la Constitution, ni modification législative sur le plan fédéral ou cantonal. Elle ne saurait faire l'objet de conditions ou de réserves. Bien entendu, il n'est pas question pour la Suisse de renoncer - en quoi que ce soit - à son statut ou à sa politique de neutralité.
4. Une consultation sur l'opportunité de l'adhésion n'apporterait guère de nouveaux éléments d'appréciation en vue de l'examen du message par les Chambres.

La consultation ne saurait non plus porter sur le moment propice de la votation populaire car, conformément aux règles de procédure en vigueur, il appartient au Conseil fédéral de fixer la date des votations.

Le message sur l'adhésion constituera la base de l'information des citoyens. Une consultation sur les moyens de renseigner l'opinion publique - qui n'est d'ailleurs pas prévue dans les Directives précitées du 6 mai 1970 - n'aboutirait qu'à différer



- 5 -

## LE CONSEIL FÉDÉRAL SUISSE

la publication de ce texte, dans lequel le Conseil fédéral exposera les fondements de notre politique étrangère ainsi que l'état actuel de nos relations avec les Nations Unies.

Au Conseil d'Etat  
de la République et  
Canton de Genève  
Chancellerie d'Etat

Déclaration du Conseil fédéral

Le Conseil fédéral recommande de rejeter la motion.

Messieurs et chers Consiédérés,

Notre Conseil se réfère à la lettre que votre autorité lui a adressée en date du 15 octobre 1960 au sujet d'une éventuelle procédure de consultation sur la question de l'adhésion de la Suisse à l'ONU.

Vous trouverez en annexe le texte de la réponse que nous avons donnée aux motions du Groupe libéral et de M. Raymond, député au Conseil des Etats, et qui seront traitées par les Chambres fédérales au cours de leur session d'hiver 1960. Ces motions nous invitent à consulter notamment les cantons avant de soumettre à l'Assemblée fédérale un message concernant l'adhésion de la Suisse à l'ONU.

Comme vous le constaterez, nous n'avons pas l'intention de donner suite aux deux motions car nous sommes d'avis qu'une nouvelle consultation ne ferait pas progresser l'étude d'un problème dont les données de base sont largement connues depuis plus de dix ans.



# LE CONSEIL FÉDÉRAL SUISSE

Au Conseil d'Etat  
de la République et  
Canton de Genève  
Chancellerie d'Etat  
1211 Genève 3

Fidèles et chers Confédérés,

Notre Conseil se réfère à la lettre que votre autorité lui a adressée en date du 15 octobre 1980 au sujet d'une éventuelle procédure de consultation sur la question de l'adhésion de la Suisse à l'ONU.

Vous trouverez en annexe le texte de la réponse que nous avons donnée aux motions du Groupe libéral et de M. Reymond, député au Conseil des Etats, et qui seront traitées par les Chambres fédérales au cours de leur session d'hiver 1980. Ces motions nous invitent à consulter notamment les cantons avant de soumettre à l'Assemblée fédérale un message concernant l'adhésion de la Suisse à l'ONU.

Comme vous le constaterez, nous n'avons pas l'intention de donner suite aux deux motions car nous sommes d'avis qu'une nouvelle consultation ne ferait pas progresser l'étude d'un problème dont les données de base sont largement connues depuis plus de dix ans.

- 2 -

Vous savez que le Conseil fédéral attache une grande importance au rôle international de Genève et que notre politique traditionnelle d'accueil est conçue comme un instrument de notre politique étrangère. Est-il besoin de rappeler que nous tenons beaucoup à connaître l'avis des autorités genevoises sur les questions qui ont trait au rôle de Genève en tant que siège d'organisations internationales : nous sommes d'ailleurs régulièrement tenu au courant de ces questions, que ce soit directement par la Mission permanente de la Suisse près les organisations internationales à Genève ou par l'intermédiaire d'organismes tels que la FIPOI.

Nous saisissons cette occasion, fidèles et chers Confédérés, pour vous recommander avec nous à la protection divine.

AU NOM DU CONSEIL FEDERAL

Le Président de la Confédération

Le Chancelier de la Confédération

Ann. ment.