

Berne, le 14 décembre 1981

0714.1

Résumé du message concernant
l'adhésion de la Suisse à l'Organisation
des Nations Unies (ONU)

Le Conseil fédéral a accepté aujourd'hui le message concernant l'adhésion de la Suisse à l'Organisation des Nations Unies (ONU). Il propose aux Chambres fédérales d'approuver l'adhésion de notre pays à l'organisation mondiale. La décision définitive appartient en dernière instance au peuple et aux cantons, qui doivent se prononcer sur cette question, conformément à la Constitution fédérale.

L'adhésion à l'ONU est un acte important pour la Suisse, qui lui permettra de normaliser ses rapports avec l'organisation mondiale et, par là, de consolider et développer ses relations avec la communauté internationale. Après mûre réflexion et après avoir suivi de près les développements de la question, le Conseil fédéral propose aujourd'hui l'adhésion. En 1945 et 1976, il a créé des commissions d'experts qui ont étudié à fond la question de l'adhésion. En 1969, 1971 et 1977, il a lui-même présenté de façon exhaustive dans trois rapports à l'Assemblée fédérale tous les aspects de nos relations avec les Nations Unies et les institutions spécialisées. En 1977 déjà, il est arrivé à la conclusion que l'adhésion à l'ONU était souhaitable. Les Chambres fédérales ont pris acte de cette conclusion et le Conseil national a même invité le Conseil fédéral à lui présenter "dans les meilleurs délais possibles" un message sur l'adhésion.

Il est temps pour la Suisse de franchir ce pas; en tant que membre de la communauté des Etats, notre pays doit, dans l'intérêt même de sa sécurité, tenir compte de l'évolution du monde depuis 1945 et de ses conséquences sur les Nations Unies.



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

L'ONU que nous connaissons aujourd'hui est bien différente de ce qu'elle était en 1945, à l'époque de sa fondation. Elle a subi fortement les effets de l'évolution d'un monde dont elle est à la fois l'émanation et l'instrument politique. Conçue à l'origine comme une coalition des vainqueurs de la dernière guerre mondiale, dans le but de maintenir la paix par des mesures collectives de coercition, l'ONU est devenue aujourd'hui le centre de la coopération mondiale. Il s'est avéré, au cours de la guerre froide, que le système des sanctions prévu par la Charte n'a guère fonctionné en raison du désaccord des grandes puissances. L'ONU n'a jamais appliqué de sanctions militaires. L'existence de l'arme nucléaire a d'ailleurs transformé la nature des conflits et ceci a conduit l'ONU à concevoir de nouvelles méthodes de maintien de la paix, telles que l'envoi de missions de médiation ou d'observation et de contingents de Casques bleus. L'ONU a créé ainsi, sur une base volontaire, un instrument capable de créer les conditions préalables à un règlement pacifique ou de contribuer à la recherche d'un tel règlement.

La transformation la plus importante de l'ONU réside certainement dans l'universalité qu'elle a atteinte, tant en ce qui concerne ses membres que ses activités. Les réserves

qui existaient à l'égard des Etats neutres ont disparu très rapidement. En 1946 déjà, la Suède a été admise au sein de l'Organisation. L'Autriche et la Finlande l'ont suivie en 1955. L'ONU a favorisé le processus de décolonisation, qui allait conduire à la création d'une centaine de nouveaux Etats, qui forment aujourd'hui le Tiers monde et sont tous devenus membres de l'ONU. Pour ces pays, l'adhésion à l'ONU confirme leur accession à l'indépendance récemment acquise et elle marque souvent leur entrée sur la scène internationale. En devenant universelle, l'ONU se confond pratiquement avec la communauté des Etats; celui qui n'appartient pas à l'organisation mondiale court le risque de s'isoler de cette communauté.

Les progrès de l'ONU vers l'universalité sont allés de pair avec le développement de ses activités. La tâche centrale de l'ONU est le maintien de la paix. Mais ce ne sont pas seulement les conflits armés qui menacent la paix et la sécurité internationales, ce sont aussi les difficultés économiques et sociales. Il découle de cette constatation que les activités de l'ONU s'étendent aujourd'hui à l'ensemble de la coopération internationale dans les domaines politique, économique, social, juridique, culturel et humanitaire.

Presque tous les conflits de notre temps aboutissent devant l'ONU. En outre, de par le poids croissant du Tiers monde comme force politique et économique, le dialogue Nord-Sud prend une place toujours plus importante dans l'activité des Nations Unies. Ces implications politiques jouent un rôle prédominant à l'ONU. Il suffit de rappeler ici que les pays en développement désirent obtenir aussi une plus grande indépendance dans le domaine économique après avoir atteint leur indépendance politique. Ces pays cherchent à introduire un ordre économique qui tiendrait compte de leurs besoins particuliers. Les résolutions prises à ce sujet par l'Assemblée générale ainsi que d'autres activités qui concernent l'aménagement des relations économiques internationales sont aussi importantes pour la Suisse, car il ne

faut pas sous-estimer l'influence idéologique et politique de conceptions qui sont issues de l'Assemblée générale sur le cours futur des négociations économiques internationales, quelle que soit l'enceinte où celles-ci se déroulent.

Les impulsions politiques venant de l'ONU sont surtout déterminantes pour l'ensemble des activités exercées dans le cadre du système des Nations Unies. Car, sans volonté politique, on ne saurait vraiment résoudre les problèmes les plus graves, tels que l'accroissement du nombre des réfugiés, les cas de catastrophe et de famine, la protection de l'environnement, l'alimentation, la santé et l'éducation qui tous tombent dans le champ d'action de l'ONU.

S'agissant de nos relations avec les Nations Unies, un autre phénomène, qui s'est amplifié durant ces dernières années, doit être signalé. Il s'agit de la tendance à l'unité du système des Nations Unies. Ce qui signifie que pour l'ONU, de même que pour tous ses organes et institutions spécialisées, l'Assemblée générale est amenée toujours plus à jouer un rôle central. C'est à l'Assemblée générale que se manifeste le plus directement le climat des relations interétatiques et que, le cas échéant, s'y dessinent les possibilités d'entente. C'est là en effet que l'élargissement de la coopération internationale est le plus perceptible. Nombre de mutations intervenues dans les relations internationales, au cours des dernières années, ont été suscitées, reprises ou reflétées par l'Assemblée générale. Celle-ci prend dès lors des décisions qui servent de références pour les travaux conduits dans les autres enceintes du système des Nations Unies. La distinction faite jadis entre l'ONU politique et l'ONU technique n'existe plus aujourd'hui. De nos jours, des questions de caractère politique sont également introduites dans les institutions spécialisées ainsi que dans les organes subsidiaires de l'ONU. Par ailleurs, à l'Assemblée générale, il y a de plus en plus de discussions sur les aspects politiques de questions de nature technique, même si celles-ci sont de la compétence des

institutions spécialisées lesquelles exercent leurs fonctions de façon indépendante et autonome. De tels débats conduisent parfois à des négociations qui concernent la Suisse.

C'est à la lumière de ces développements qu'il convient de juger de l'adhésion de la Suisse à l'ONU. L'évolution de l'ONU montre que désormais l'adhésion n'est pas seulement possible, mais qu'elle est devenue nécessaire.

* * *

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

En raison de l'interdépendance croissante des Etats, la Suisse doit concevoir sa politique étrangère dans un cadre mondial et une perspective à long terme. Cela étant, le Conseil fédéral tient à réaffirmer ici avec toute la clarté désirable que la Suisse a la ferme volonté de maintenir en toutes circonstances sa neutralité permanente et armée et de se conformer aux principes traditionnels de sa politique étrangère. Elle le déclarera expressément avant l'adhésion.

L'expérience de plus de trente années d'interprétation et d'application de la Charte a montré que neutralité et participation à l'ONU sont compatibles. L'examen de cette question a porté en particulier sur les relations entre la neutralité et le système des sanctions établies par la Charte, ainsi que sur la politique de la Suisse à l'ONU. Selon le chapitre VII de la Charte, il incombe au Conseil de sécurité, en cas de menace

- 6 -

contre la paix, de rupture de la paix ou d'acte d'agression, de prendre des mesures collectives contraignantes, de nature militaire ou non militaire. Une telle décision requiert l'accord des cinq membres permanents du Conseil de sécurité - Chine, France, Grande-Bretagne, Union soviétique et Etats-Unis - qui disposent chacun du droit de veto. La participation de la Suisse aux mesures militaires prévues à l'article 42 de la Charte ne saurait entrer en considération, parce qu'elle serait contraire au droit de la neutralité. Conformément à l'article 43, aucun Etat ne peut toutefois être contraint, de manière automatique, à participer à des sanctions militaires; au contraire, le Conseil de sécurité doit, dans tous les cas, conclure avec l'Etat en question un accord particulier sujet à ratification. De plus, le Conseil de sécurité a le pouvoir, selon l'article 48, de charger certains Etats seulement de l'exécution des sanctions. Notre pays pourrait donc, aussi comme membre de l'ONU, se tenir à l'écart de telles sanctions.

La situation est différente dans le cas des sanctions non militaires prévues à l'article 41. Celles-ci obligent en principe automatiquement tous les Etats membres. Mais elles doivent être appréciées, dans la grande majorité des cas, non pas du point de vue du droit de la neutralité, qui ne s'applique qu'en cas de guerre, mais sous l'angle de la politique de neutralité, dont la mise en oeuvre est laissée à la discrétion de l'Etat neutre.

Nous sommes parvenus à la conclusion que la question de la compatibilité des sanctions militaires avec notre neutralité peut être résolue. Le message donne des exemples concrets qui montrent que la Suisse, qu'elle soit membre ou non de l'ONU, est en mesure de respecter les obligations découlant de sa neutralité, si des sanctions non militaires sont décrétées.

La politique de neutralité aura évidemment des incidences sur les prises de position de la Suisse à l'ONU, sans pour autant qu'elle entraîne nécessairement - comme on le croit souvent - une attitude d'abstention permanente chaque fois qu'un conflit politique se présente. Comme elle l'a fait maintes fois déjà dans diverses conférences, la Suisse exprimera clairement son opinion en se fondant toujours sur des critères objectifs, tels que l'application du droit international, le respect des droits de l'homme et des valeurs fondamentales de notre société; elle fera entendre sa voix lorsqu'il s'agira de prendre en considération un point de vue humanitaire ou d'éliminer des injustices d'ordre politique et social. L'essentiel est que notre pays demeure impartial mais critique et que, lorsqu'il prend position sur des questions importantes, il suive une ligne constante et prévisible.

Par ailleurs, les Etats ^{neutres} membres de l'ONU peuvent rendre des services à l'Organisation précisément en raison de leur statut de neutralité. L'exemple de ces Etats indique clairement que la Suisse, si elle était membre de l'ONU, ne devrait nullement limiter ses activités traditionnelles de bons offices; au contraire, elle pourrait encore les développer.

Si nous voulons développer notre politique étrangère conformément à ses principes traditionnels, l'adhésion répond à une nécessité. Il s'agit à la fois d'un moyen de défendre nos intérêts, qui sont déjà - sur le plan de nos relations bilatérales - fondés sur le principe de l'universalité, et d'une manifestation de solidarité à l'égard de tous les autres Etats dans la recherche de solutions aux problèmes d'intérêt commun. Malgré ses insuffisances et ses lacunes, l'ONU reste la seule tentative sur le plan mondial d'établir un certain ordre parmi les quelque 160 Etats qui composent la communauté mondiale et est, comme telle, irremplaçable. Elle est d'abord un instrument

qui sert à circonscrire et écarter les crises; en outre, elle sert à ses membres de forum dans lequel ils peuvent exposer leur position sur les grands problèmes de la société internationale et faire valoir leur opinion devant l'ensemble des Etats sur les questions qui les intéressent ou sur les conflits dans lesquels ils peuvent être impliqués.

* * *

La participation à la coopération internationale constitue le principal élément de notre politique de solidarité, car elle témoigne de notre volonté d'assumer notre part de responsabilité dans le monde. Comme tout pays, la Suisse devrait contribuer elle aussi, dans le cadre de l'ONU, au développement pacifique des relations internationales et à la solution des problèmes fondamentaux de notre époque en vue d'un avenir plus sûr et plus digne.

Certes, la Suisse participe déjà aujourd'hui à de nombreuses activités des Nations Unies. Elle est ainsi membre des institutions spécialisées, à l'exception du Fonds monétaire international et du groupe de la Banque mondiale. Elle a adhéré au Statut de la Cour internationale de justice et apporte sa contribution dans divers organismes créés par l'ONU, qui traitent surtout de questions économiques et humanitaires ainsi que de coopération multilatérale au développement. Elle prend part aux conférences des Nations Unies, lorsqu'elles sont ouvertes aux Etats non membres de l'ONU. A l'heure actuelle, elle soutient les opérations de maintien de la paix par une contribution financière à la Force des Nations Unies stationnée à Chypre et en mettant un avion à la disposition des observateurs des Nations Unies postés au Moyen-Orient. La Suisse entretient des missions permanentes d'observation à New York et à Genève.

- 9 -

Mais cette politique ne suffit plus aujourd'hui. Ce dont la Suisse a besoin et que seule l'adhésion à l'ONU peut lui apporter, c'est d'une pleine participation au processus permanent de négociations au sein des Nations Unies dans lequel elle n'est que partiellement engagée aujourd'hui. Plus les diverses activités du système des Nations Unies sont imbriquées et liées, plus il devient difficile de limiter notre participation à un nombre restreint d'enceintes de notre choix si nous voulons à long terme accomplir un travail efficace. Il est devenu nécessaire de prendre part de manière continue aux travaux des Nations Unies afin de pouvoir suivre les problèmes du début à la fin. Nous devons aussi être à même de réaffirmer nos vues et de faire progresser les conceptions auxquelles nous sommes attachés. C'est ainsi que notre absence volontaire de l'ONU nous fait courir le risque d'un isolement qui ne peut que desservir nos intérêts. La raison nous commande donc de prendre une part entière à la coopération politique, économique et sociale qui se déroule au sein de l'ONU. Nous pourrions ainsi mettre fin aux inconvénients qui résultent pour nous, aujourd'hui, du fait que notre participation^Y reste limitée dans divers domaines. Nous serons en mesure de mieux défendre nos intérêts et de présenter nous-mêmes directement notre politique à la communauté des Etats. Ceci est d'autant plus ^{important} que nous avons toujours considéré qu'une participation active à la coopération internationale va de pair avec notre volonté de nous tenir à l'écart des conflits politiques entre les puissances. L'adhésion à l'ONU apporterait en définitive la preuve que la Suisse est capable de s'adapter à un monde en pleine mutation, tout en respectant et en continuant d'appliquer les principes de politique étrangère auxquels elle entend rester fidèle comme par le passé.

./.

- 10 -

L'évolution de l'ONU - en particulier le fait que l'Organisation est devenue universelle - et l'expérience acquise en ce qui concerne la pratique de la politique des sanctions ont fait tomber les raisons objectives pour lesquelles la Suisse ne pouvait pas devenir membre de l'ONU. Aussi ne comprendrait-on plus sur le plan international que notre pays reste de façon durable à l'écart de l'Organisation.

Il convient de rappeler que le Conseil fédéral est conscient que l'intérêt de la Suisse à long terme commande une normalisation de nos relations avec toutes les organisations internationales de caractère mondial, y compris les institutions de Bretton Woods (Fonds monétaire international et groupe de la Banque mondiale). Mais l'adhésion à l'ONU n'entraîne pas une adhésion automatique à ces institutions. Avant de pouvoir soumettre une proposition à ce sujet aux Chambres fédérales, le Conseil fédéral devrait au préalable négocier les conditions d'adhésion. La question du développement de nos rapports avec ces institutions est à l'étude indépendamment de celle de notre adhésion à l'ONU.

Le Conseil fédéral espère que le message sur l'adhésion de la Suisse à l'ONU constituera pour le peuple suisse tout entier l'occasion de réfléchir aux problèmes à court et à long terme qui se posent à la Suisse dans le monde moderne et face à la communauté des nations.