

o.F.4.2.5. - HC

N o t i c e pour M. le Ministre Z u t t e r .

Conférence de la FAO,
Mesures pour maintenir la paix.

I.

L'Assemblée générale des Nations Unies a adopté une résolution prévoyant qu'elle pourra faire des recommandations aux Etats membres sur les mesures collectives à prendre pour le maintien de la paix et de la sécurité internationales.

Le 14 mars 1951, l'ECOSOC a pris acte de cette résolution et a invité les institutions spécialisées à arrêter les dispositions nécessaires en vue de seconder l'ONU en cas de besoin. Ces institutions avaient conclu précédemment déjà avec l'ONU des accords prévoyant leur collaboration avec le Conseil de sécurité. Désormais, cette collaboration devrait s'étendre également à l'Assemblée générale de l'ONU, de sorte que le texte des accords précités devrait être complété dans ce sens.

L'OACI, l'OMS, l'OIT et l'UNESCO se sont prononcées sur cette question, mais, plutôt que d'amender le texte de l'accord passé avec l'ONU, elles ont préféré voter une résolution affirmant leur volonté de prêter leur assistance aux Nations Unies en vue du maintien de la paix et de la sécurité internationales.

II.

Selon les renseignements que m'a fourni M. Bastian, la délégation suisse n'aurait pas pris position lors de la dernière conférence de l'UNESCO. D'après le procès-verbal, la résolution a été approuvée à l'unanimité, avec la seule abstention de la délégation britannique. La délégation suisse n'a donc pas marqué son abstention et risque d'être officiellement considérée comme ayant approuvé la résolution.

L'OIT a voté une résolution semblable par 132 voix contre 8 sans abstention.

En revanche, à l'OMS, il y eut 38 voix pour, 0 contre et 20 abstentions, dont celle de la délégation suisse, qui n'a toutefois fait aucune déclaration.



- 2 -

L'OACI a adopté un texte un peu différent de ceux qui ont été votés par les autres institutions, en ce sens qu'on y a ajouté la phrase "en tenant dûment compte de la situation particulière de ceux de ses membres qui ne sont pas membres des Nations Unies". Ce texte a été approuvé par 31 voix contre 1 avec 9 abstentions, dont celle de la Suisse. La clause précitée visant les Etats non-membres de l'ONU a été ajoutée à la demande de l'Egypte et de l'Union sud-africaine. Le chef de la délégation américaine avait dès l'abord proposé au délégué suisse une adjonction de ce genre, mais celui-ci fit remarquer qu'en raison de notre politique de neutralité, il nous était impossible de souscrire à une résolution ajoutant un élément politique à l'activité technique de l'OACI. Le délégué américain a reconnu le caractère logique d'une telle attitude. Notre représentant s'est donc abstenu de prendre part aux discussions et de voter et il a demandé expressément qu'il soit pris note de son abstention. L'attitude du délégué suisse a été conforme aux instructions qu'il avait demandées télégraphiquement au Département.

III.

En ce qui concerne la FAO, je crois que nous devons nous en tenir à la solution que nous avons adoptée pour l'OACI : abstention dûment soulignée.

La clause qui tient compte de la situation politique des Etats non-membres de l'ONU, si même elle était ajoutée au projet de la FAO, ne paraît pas être une garantie suffisante. Elle nous engagerait à examiner quelles mesures nous pourrions prendre eu égard à notre neutralité et on a déjà vu, lors des sanctions contre l'Italie, à quel point la Suisse peut se trouver dans une situation embarrassante si elle commence à se laisser entraîner dans cette voie. La Commission des mesures collectives de l'ONU énumère sept catégories de mesures destinées au maintien de la paix et de la sécurité internationales, notamment la rupture des relations diplomatiques et l'expulsion de l'ONU et de ses institutions spécialisées. On voit d'ici les difficultés qui pourraient surgir pour nous de l'application de telles mesures. Il est donc préférable que nous restions totalement étrangers à l'élaboration de la résolution de la FAO, fût-elle dotée de la clause spéciale dont il est question plus haut.

IV.

Le Directeur général de la FAO écrit : "...on pourrait faire valoir que ceux des Etats-membres qui ne sont pas membres de l'ONU pourraient avoir des objections à présenter quant à des recommandations formulées par l'Assemblée générale des Nations Unies où ils ne siègent pas. Cependant, aucun de

- 3 -

ces Etats n'a formulé, lors de son admission à la FAO, quelque objection que ce soit à l'accord conclu entre la FAO et les Nations Unies".

Cet accord avait été approuvé par la FAO lors de sa deuxième conférence en septembre 1946 à Copenhague. La délégation suisse, dirigée par M. Feisst, n'a pas exprimé de réserve, mais on peut faire valoir que c'est au cours de cette 2ème session seulement que la Suisse a été admise en qualité de membre de la FAO. Elle n'est devenue réellement membre de cette organisation qu'après ratification par les Chambres fédérales. A ce moment-là, nous n'avons pas fait de réserve non plus, mais y étions-nous tenus ? On peut affirmer que non, car selon l'article II de l'Acte constitutif "Des membres nouveaux peuvent être admis ... sur leur acceptation de l'Acte constitutif tel qu'en vigueur à l'époque de leur admission". Je ne pense pas que l'accord passé entre la FAO et l'ONU puisse être considéré comme faisant partie intégrante de l'Acte constitutif (il faudrait encore en vérifier le texte, que je n'ai pas sous les yeux).

La 3ème conférence a discuté en 1947 la question de l'accord complémentaire à conclure avec l'ONU en matière budgétaire. Vous avez d'ailleurs participé à cette assemblée en qualité de chef de la délégation suisse.

"Des craintes se sont manifestées, lit-on à la page 43 du rapport, surtout au sujet de la thèse selon laquelle les budgets des Institutions spécialisées devraient être soumis à l'approbation de l'Assemblée générale. Les délégués de l'Irlande, du Portugal et de la Suisse ont élevé de fortes objections contre une pareille procédure, leur pays n'étant pas membre de l'ONU".

On voit donc que la délégation suisse a présenté des réserves aussitôt qu'elle a eu l'occasion de le faire. Il convient de continuer dans la même voie.

V.

A vrai dire, on peut se demander si la Suisse ne devrait pas s'opposer formellement au projet, mais je ne crois pas que ce soit indiqué. En effet, nous ne nous sommes pas prononcés sur l'accord ONU - FAO lors de la 2ème conférence, au cours de laquelle nous n'étions pas juridiquement membre de l'Organisation. Aujourd'hui, il s'agit de discuter non de l'accord, mais d'un amendement ou d'une résolution qui compléterait l'accord. En nous opposant à cet amendement ou à cette résolution, nous risquerions de donner l'impression que nous

- 4 -

approuvons l'accord lui-même, tel qu'il a été élaboré en 1946. Or, nous avons tout intérêt à faire valoir que nous ne nous sommes pas déterminés sur cet accord, parce que nous n'avions pas à le faire, mais que si nous y avons été tenus, nous aurions certainement formulé les réserves découlant de notre politique de neutralité et de notre situation d'Etat non-membre de l'ONU.

En outre, il est souhaitable de coordonner autant que possible l'attitude de nos délégations au sein des différentes institutions internationales. C'est aussi une raison de maintenir la position que nous avons adoptée à l'OACI.

VI.

En conclusion, nous devrions nous abstenir de voter la résolution, tout en veillant à ce que cette abstention soit officiellement enregistrée. Nous pourrions aussi la souligner par une déclaration répondant à la remarque du directeur général à laquelle il est fait allusion plus haut (chiffre IV). Cette déclaration, qui pourrait être faite au sein du Conseil, si ce n'est devant la conférence plénière, pourrait être rédigée par nos soins sur la base de ce qui est dit ci-dessus au chiffre IV.

Uramata

Berne, le 5 novembre 1951.