

La neutralité suisse et l'ONU

Autor(en): **Monnier, Jean**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Schweizer Monatshefte : Zeitschrift für Politik, Wirtschaft, Kultur**

Band (Jahr): **64 (1984)**

Heft 11

PDF erstellt am: **17.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-164157>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Jean Monnier

La neutralité suisse et l'ONU

Les «*Schweizer Monatshefte*» de juin 1984 ont publié un article de M. André de Muralt, intitulé «*La neutralité suisse et la Charte de l'ONU*». Examinant le point de savoir si la neutralité suisse est compatible avec l'appartenance de notre pays à l'Organisation des Nations Unies, l'auteur relève d'emblée que l'argumentation présentée à ce sujet par le message du Conseil fédéral¹ donne les meilleures raisons de s'opposer à l'entrée de la Suisse à l'ONU. Il en fait ensuite la démonstration en disant pour l'essentiel ceci :

La Suisse ne pourrait pas échapper sur la base de la Charte à l'obligation d'exécuter des sanctions militaires ; la distinction entre sanctions militaires et sanctions économiques est d'ailleurs fallacieuse ; les unes et les autres sont des sanctions politiques dont l'application par un pays neutre met en cause directement sa politique de neutralité. Comme l'ONU, selon la Charte, n'admet pas d'Etats neutres en son sein, il faudrait, pour qu'un Etat neutre puisse y entrer, que sa neutralité soit reconnue comme telle par les Nations Unies ; la déclaration que le Conseil fédéral a l'intention de faire avant l'adhésion et dans laquelle il affirmera expressément sa neutralité permanente et armée est dès lors insuffisante². Une déclaration solennelle reconnaissant et garantissant la neutralité de la Suisse par les cinq membres permanents du Conseil de sécurité puis par l'Assemblée générale de l'ONU constitue, après consultation préalable des cantons et du peuple suisses, la seule procédure praticable. Celle-ci s'impose d'autant plus que la neutralité suisse ne peut pas être considérée comme étant de droit international coutumier, le droit international public ne pouvant d'ailleurs pas être coutumier et devant être réaffirmé constamment dans de nouveaux actes constitutifs internationaux.

M. de Muralt juge le message du Conseil fédéral peu clair, imprécis, marqué d'inconséquences. Il le tient aussi pour mal fondé juridiquement (p. 496). L'est-il vraiment ?

Un droit coutumier

Si l'on reprend les arguments de M. de Muralt dans l'ordre inverse, on ne peut qu'être frappé par le caractère apodictique de l'affirmation selon

laquelle «le droit international public ne peut être coutumier» (p. 495). Or le contraire est vrai. Aujourd'hui encore les règles du droit international public sont pour une très large part de nature coutumière. Sans doute est-il souvent malaisé de cerner les contours de certaines normes et d'en déterminer la portée exacte. D'où l'importance de la tâche dévolue à l'Assemblée générale des Nations Unies dans le domaine de la codification du droit international, consistant à rassembler et à systématiser dans des conventions internationales les règles coutumières attestées par la pratique des Etats. Or, soit dit en passant, la Suisse n'a pas la possibilité, n'étant pas membre des Nations Unies, de participer à la phase initiale décisive de cette activité, que la préparation des projets de convention soit confiée à la Commission du droit international ou à un organe ad hoc de l'Assemblée générale.

M. de Muralt ne peut pas admettre que la neutralité suisse soit régie par le droit international coutumier. Pour qu'elle soit plus qu'une politique, pour qu'elle soit un droit, il faudrait, selon lui, «*un acte constitutif de droit international public*» (p. 495). Contrairement à ce que suggère M. de Muralt, les considérations du message relatives à la neutralité ne sont pas empreintes d'une philosophie particulière du droit; elles ne tendent pas non plus à interpréter le droit de la neutralité. Elles se fondent sur des notions généralement reçues, décrites de manière circonstanciée dans le premier rapport du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur les relations de la Suisse avec les Nations Unies du 16 juin 1969³ et exposées plus brièvement dans le message (section 413). Il convient de les rappeler.

La neutralité au sens usuel du terme désigne l'attitude d'un Etat qui ne participe pas à une guerre entre deux ou plusieurs Etats. Le droit international distingue entre la neutralité occasionnelle et la neutralité permanente. Par neutralité conventionnelle ou neutralité simple, on entend la situation juridique de l'Etat qui se tient à l'écart d'un conflit armé déterminé. Les règles applicables à cette situation et dont la mise en œuvre suppose un état de guerre ont été fixées dans la V^e Convention de La Haye concernant les droits et les devoirs des Puissances et des personnes neutres en cas de guerre sur terre, du 18 octobre 1907; la Suisse est partie à cette Convention⁴. L'ensemble de ces règles, telles qu'elles ont été développées et complétées en droit international coutumier, constitue le *droit de la neutralité*.

La neutralité permanente ou perpétuelle qualifie l'attitude de l'Etat qui a décidé une fois pour toutes de rester neutre dans tous les conflits armés futurs, où qu'ils aient lieu et quels soient les belligérants. En cas de conflit, les droits et les obligations de cet Etat sont les mêmes que ceux de l'Etat occasionnellement neutre. En temps de paix, l'Etat perpétuellement neutre

doit tout mettre en œuvre pour ne pas être entraîné dans la guerre, un conflit dût-il éclater, et s'abstenir de toute action qui l'empêcherait dans cette hypothèse de respecter le droit de la neutralité. Les décisions qu'il arrête et les mesures qu'il prend à cette fin ressortissent à la *politique de neutralité*; celle-ci relève de sa libre appréciation.

Un statut reconnu

La neutralité permanente de la Suisse repose sur une tradition de plusieurs siècles et a été consacrée dans des actes internationaux successifs. La reconnaissance qui en a été faite pour la première fois, à la demande de la Suisse, dans la Déclaration de Paris du 20 novembre 1815 a été confirmée au lendemain de la première guerre mondiale à l'article 435 du Traité de Versailles et dans les dispositions correspondantes des autres traités de paix, ainsi que par la Déclaration du Conseil de la Société des Nations adoptée à Londres le 13 février 1920 et par la Résolution de ce Conseil du 14 mai 1938; ces deux décisions, qui marquent le début et la fin de la neutralité différentielle observée par la Suisse à la SDN, constataient aussi explicitement l'incorporation de la neutralité suisse dans le droit des gens. En disant, comme déjà le rapport précité du 16 juin 1969⁵, que la neutralité permanente de la Suisse fait partie aujourd'hui du droit international coutumier, le message n'esquisse pas une interprétation nouvelle du statut de notre pays. Il faut bien voir en effet que la signification de la Déclaration du 20 novembre 1815 réside moins dans la consécration solennelle de ce statut que dans la reconnaissance d'une politique séculaire, devenue ensuite, grâce notamment aux actes postérieurs qui l'ont confirmée, une institution du droit des gens ou, pour reprendre les termes de la Résolution du Conseil de la SDN du 14 mai 1938, «*un principe incontesté*» de ce droit. La valeur exemplaire conférée à la neutralité de la Suisse dans le Mémoire de Moscou du 15 avril 1955, point de départ du processus législatif dont est issue la neutralité autrichienne, atteste cette évolution. Si, selon M. de Muralt, une telle conception est «*un curieux monstre juridique*» (p. 495), on blâmera la Commission du droit international de la partager⁶.

L'idée d'obtenir des cinq puissances exerçant le droit de veto au Conseil de sécurité, puis de l'Assemblée générale la reconnaissance et la garantie de la neutralité suisse ne saurait dès lors être prise en compte. Une reconnaissance formelle et expresse serait inutile, inopportune et dangereuse. Inutile, parce que le statut de la Suisse est entré dans le droit des gens et n'a pas besoin d'être entériné à nouveau. Inopportune, parce qu'une telle démarche pourrait faire douter de la solidité de ce statut et de la valeur des actes internationaux qui le consacrent et le constatent. Dangereuse, parce

qu'elle serait propre à conduire à la mise en discussion d'un statut dont il appartient à notre pays, et à lui seul, de définir le contenu et la portée.

A l'appui de sa thèse, M. de Muralt invoque le message, qui reconnaîtrait «à sa manière imprécise» (p.495) que le caractère coutumier de la neutralité suisse n'est pas aussi assuré qu'on le prétend; et il cite des passages qui font apparaître une contradiction évidente. Mais ces citations sont tronquées et juxtaposées hors du contexte. La première, tirée du chapitre 5 (procédure d'adhésion), reproduit le premier membre d'une phrase qui mérite d'être citée in extenso :

«Sans doute la neutralité suisse est-elle généralement reconnue; il importe néanmoins de signifier clairement aux Etats membres de l'ONU qu'en adhérant à cette organisation, la Suisse n'entend aucunement se départir de sa neutralité traditionnelle.»⁷

Le message ajoute: *«Toute incertitude sera ainsi écartée.»⁸*

La deuxième citation provient de la section 433 (évolution future du statut d'observateur de la Suisse). Elle concerne une tout autre question, à savoir la façon dont est perçue par les autres Etats l'absence de la Suisse de l'ONU. Le paragraphe qui en traite est cité ci-après intégralement à l'intention des lecteurs qui n'auraient pas eu le loisir de consulter le message:

«Enfin, force est de reconnaître que les Etats membres – particulièrement les Occidentaux – ne sont plus très enclins à tenir compte du cas spécial de la Suisse autant que nous le souhaiterions. A la différence de ce qui s'était passé lors de la fondation de l'ONU, la neutralité n'est plus considérée comme un obstacle empêchant de devenir membre de l'organisation mondiale. La collaboration constructive que les trois Etats neutres membres de l'ONU ont fournie pendant des décennies dans les domaines les plus divers n'en est pas la moindre preuve. La position de la Suisse est de moins en moins comprise et l'on en vient de plus en plus à estimer que, si elle tient à rester absente de l'Organisation, c'est à elle d'en supporter les conséquences. En outre, ce sont précisément les Etats occidentaux qui cherchent à tenir les observateurs des mouvements de libération à distance des négociations informelles; ils craignent dès lors – non sans raison – de ne pouvoir leur refuser ce qu'ils pourraient être tentés d'accorder à la Suisse.»⁹

Quant à la garantie de la neutralité, outre qu'on ne voit pas comment ni sous quelle forme l'Assemblée générale pourrait la donner et la mettre en œuvre, il suffit de songer aux dangers que recèle cette notion équivoque pour écarter sans recours une telle suggestion.

Le silence de la Charte

Mais une raison additionnelle justifie, selon M. de Muralt, que la Suisse fasse accepter sa neutralité perpétuelle par l'ONU: le silence de la Charte touchant la neutralité, d'où il résulterait que l'Organisation mondiale n'admet pas d'Etat neutre en son sein.

Cette affirmation procède d'une analyse purement formelle de la Charte des Nations Unies. Il est vrai que celle-ci, adoptée en 1945, ne contient pas de disposition sur la neutralité ni sur les Etats neutres. Il est vrai aussi que, sous réserve d'amendements mineurs concernant l'augmentation du nombre des membres de certains organes, elle est toujours en vigueur. Mais elle ne reflète plus aujourd'hui la réalité de l'institution. Celle-ci, comme toute communauté organisée, n'est pas restée statique, figée dans le cadre de sa constitution, à l'abri du monde extérieur. Tout au contraire, elle a évolué sous l'influence souvent conjuguée de facteurs divers: blocage du système de sécurité collective du fait de l'opposition entre grandes puissances, accroissement considérable du nombre des Etats membres à la suite notamment de la décolonisation, extension de ses activités aux domaines non politiques de la coopération internationale, etc. La Charte, à l'image de la Constitution suisse, n'a pas été appliquée dans toutes ses clauses, comme elle n'a pas empêché la formation de *surgeons coutumiers*. Certaines dispositions sont restées lettre morte, telles que celles relatives aux sanctions militaires (j'y reviendrai), aux Etats ennemis et à la révision de la Charte. D'autre part, des pratiques se sont développées, parfois en marge de la Charte, par exemple en ce qui concerne les modes de prise de décisions et les opérations de maintien de la paix. Ainsi de la neutralité.

Le silence de la Charte à ce sujet ne peut pas être interprété dans un sens exclusif. Plusieurs Etats neutres sont membres des Nations Unies: la Suède dès 1946, la Finlande et l'Autriche à partir de 1955. On peut mentionner aussi le cas particulier du Laos, qui, entré à l'ONU en 1955, s'est engagé à l'issue de la Conférence de Genève de 1962 à demeurer perpétuellement neutre, sans devoir pour autant quitter l'Organisation. M. de Muralt n'attribue à la présence d'Etats neutres dans l'Organisation aucune signification propre à contredire sa thèse, car les seuls Etats neutres dont la situation puisse être rapprochée de quelque façon de celle de la Suisse – «*mais la similitude est superficielle*» (p.493) –, à savoir l'Autriche et la Suède, sont entrés à l'ONU en tant qu'Etats souverains et non en tant qu'Etats neutres (p.493). C'est jouer sur les mots ou méconnaître le sens des termes «*souveraineté*» et «*neutralité*».

Sans doute les neutralités de l'Autriche, de la Suède et de la Suisse n'ont-elles pas la même origine ni la même histoire. Si la neutralité de la Suède,

qui remonte à 1815, est essentiellement politique et équivaut à une neutralité permanente de fait, la neutralité de l'Autriche, relativement récente certes, a été établie sur le modèle de la Suisse ; et, bien que son expression concrète se trouve dans une loi interne, les circonstances où elle a pris naissance confèrent à ce statut un caractère international difficilement contestable.

Souverain et neutre

Mais il y a plus. A suivre M. de Muralt, il faudrait conclure qu'un Etat souverain ne peut pas être neutre et inversement qu'un Etat neutre n'est pas souverain. Or les deux termes ne s'excluent pas. Laissons de côté le cas des Etats auxquels les puissances ont imposé par traité un régime de neutralité permanente ; le terme de «neutralisation» rend mieux compte de ces situations, dont l'histoire offre divers exemples d'une durée généralement éphémère. Si un Etat choisit de rester perpétuellement neutre, ce choix est fait librement, dans le plein exercice de la souveraineté ; sa reconnaissance par d'autres Etats ne fait que le sanctionner, sans en altérer la nature. Quant à la politique de neutralité que doit mener en temps de paix l'Etat neutre à titre permanent, nous savons que sa définition et sa conduite relèvent du pouvoir discrétionnaire de cet Etat.

L'Autriche et la Suède, pour ne parler que des deux Etats neutres mentionnés par M. de Muralt, sont entrées à l'ONU et y agissent en tant qu'Etats souverains et neutres. La Suisse n'y entrerait pas et n'y agirait pas d'une autre manière. La froideur, voire l'hostilité manifestée à l'endroit de la neutralité au lendemain immédiat de la guerre s'est rapidement dissipée. La présence d'Etats neutres à l'ONU l'atteste ; leur action, en particulier les services que leur statut leur permet de rendre, le démontrent. Loin de contredire la Charte, la neutralité s'accorde aujourd'hui avec elle dans la recherche de son but le plus élevé. La doctrine a reconnu pour sa part depuis longtemps cette compatibilité¹⁰.

Reste la première objection soulevée par M. de Muralt. L'exécution des sanctions, qu'elles soient militaires ou économiques, serait inconciliable avec la politique de neutralité ; en particulier, la Suisse, une fois membre de l'ONU, ne pourrait pas, sur la base de la Charte, échapper à l'application de sanctions militaires. M. de Muralt estime qu'en cette matière le message interprète systématiquement les dispositions de la Charte dans un sens favorable à la thèse de l'adhésion.

Selon M. de Muralt (p.490), le message prétend que la décision du

Conseil de sécurité n'est pas obligatoire et que l'Etat appelé à s'associer à des sanctions militaires n'est pas contraint de manière automatique à prendre de telles sanctions. Or le message ne dit pas que la décision du Conseil de sécurité n'est pas obligatoire. Il dit en revanche, comme le note cette fois justement M. de Muralt, qu'aux termes de l'article 43 de la Charte un Etat membre n'est pas tenu automatiquement de s'associer à des sanctions militaires¹¹, ce que nie M. de Muralt. Q'en est-il ?

L'article 43 dispose que les Etats membres s'engagent à mettre à la disposition du Conseil de sécurité les forces armées, l'assistance et les facilités, y compris le droit de passage, nécessaires à la mise en œuvre des sanctions, cela sur l'*invitation* du Conseil et *conformément à un accord spécial ou à des accords spéciaux*; ces accords seront *négociés* sur l'initiative du Conseil de sécurité et, une fois conclus, devront être *ratifiés* par les Etats signataires selon leurs règles constitutionnelles. Le premier des mots mis en italique doit être lu en relation avec l'article 48 de la Charte, qui attribue au Conseil de sécurité le pouvoir d'apprécier si les sanctions seront exécutées par tous les Etats membres ou par certains d'entre eux seulement. Etant donné l'évolution qui a marqué l'attitude de l'ONU à l'endroit de la neutralité et l'importance reconnue du rôle que jouent dans l'Organisation les Etats qui s'en prévalent, il n'est à tout le moins pas interdit de penser que le Conseil de sécurité, dût-il un jour être en mesure d'ordonner des sanctions militaires, tiendrait dûment compte pour leur mise en œuvre de la situation spéciale de ces Etats.

Des termes *négociés* et *ratifiés* , on peut déduire que les accords spéciaux ne peuvent pas être imposés par le Conseil de sécurité aux Etats appelés à prendre part aux sanctions militaires. En particulier, la ratification des traités n'est pas une simple formalité; lorsqu'elle est prévue, elle est, selon la Cour internationale de justice, un acte d'importance essentielle, une condition indispensable à l'entrée en vigueur des traités¹². La réserve qu'elle contient touchant l'approbation par les organes étatiques compétents des traités conclus est exprimée ici sans équivoque par la référence aux procédures constitutionnelles respectives des Etats signataires. On notera encore que l'interprétation que donne le message des articles 43 et 48 de la Charte est généralement admise en doctrine.

La portée de l'article 103

Et est-ce interpréter la Charte de manière tendancieuse que de dire, dans l'hypothèse où le Conseil de sécurité ne prendrait pas la neutralité en

considération, que la Suisse pourrait se prévaloir du fait que sa neutralité fait partie intégrante du droit des gens pour refuser de s'associer à des sanctions qui lui sont contraires? Pour M. de Muralt, cette thèse est incompatible avec l'article 103 de la Charte. Mais la référence qu'il fait à cette disposition est incomplète.

L'article 103 tend, en cas de contrariété, à assurer la primauté des obligations des Etats membres selon la Charte sur leurs «*obligations en vertu de tout autre accord international*» et non pas, comme le note M. de Muralt (p. 490 et 495), sur leurs autres obligations internationales. L'incompatibilité visée ici est celle qui pourrait exister entre les obligations découlant de la Charte et les autres obligations conventionnelles des Etats membres. La pratique révèle que l'article en question a été cité le plus souvent lorsque le Conseil de sécurité a été requis de prendre une décision sur une question examinée simultanément par l'Organisation des Etats américains sur la base de la Charte de cette Organisation et du Traité interaméricain d'assistance mutuelle. La portée de l'article 103 est donc plus limitée que ne l'écrit M. de Muralt. On peut dès lors affirmer que la neutralité permanente de la Suisse y échappe du fait de son caractère coutumier.

En ce qui concerne les sanctions économiques, M. de Muralt juge que le message ne brille pas par plus de clarté (p. 491). Il en veut pour preuve que le message, après avoir observé qu'il «*est parfaitement possible pour un Etat neutre de s'associer à la mise en œuvre de sanctions économiques sans que cela soulève de problèmes particuliers du point de vue de la neutralité*»¹³, reconnaît en même temps que des sanctions de cette nature «*touchent la neutralité*», bien que rarement (p. 491). Or cette dernière citation est inexacte. Le message dit: «*Toutefois, ces mesures ne touchent que rarement le droit de la neutralité.*»¹⁴ L'omission des mots reproduits en italique a pour effet de dénaturer le sens de la phrase. Le message l'explique au paragraphe suivant, où il relève que les mesures non militaires doivent être appréciées dans la plupart des cas du point de vue de la *politique* de neutralité, dont l'application est laissée, comme on sait, à la discrétion de l'Etat neutre. Le message rappelle ensuite que, dans le domaine économique, l'Etat en question n'est soumis qu'à «*un nombre limité d'obligations découlant du droit de la neutralité*»¹⁵. Ces obligations, dites absolues, ont pour objet l'interdiction pour l'Etat neutre de soutenir financièrement les belligérants dans leur effort de guerre et de leur fournir des armes et des munitions. En tant que les sanctions non militaires qui pourraient être décrétées auraient précisément pour but d'isoler l'Etat en rupture de la Charte et de l'empêcher de se doter des moyens propres à le fortifier dans son attitude, les devoirs absolus d'abstention prescrits par le droit de la neutralité ne seraient dès lors pas affectés.

Neutralité et sanctions

M. de Muralt tient pour fallacieuse la distinction entre sanctions militaires et sanctions économiques (p.491). Or cette distinction, qui résulte du système de la Charte, s'impose d'autant plus que les obligations prévues par le droit de la neutralité ne sont pas les mêmes dans le domaine militaire et en matière économique. Sans doute peut-on dire que les sanctions militaires et les sanctions économiques sont en dernière analyse des sanctions politiques. Mais, de même que cette acception large ne peut pas effacer la distinction opérée tant par le droit des Nations Unies que par le droit de la neutralité, de même n'est-il pas possible de conclure, comme le fait M. de Muralt, que l'application de ces sanctions met en cause directement la politique de neutralité (p. 491/492).

Selon M. de Muralt, le message laisse entendre clairement que la politique de neutralité serait directement atteinte par la mise en œuvre de sanctions économiques et que la situation de la Suisse n'est pas la même, «*qu'elle soit membre ou non de l'ONU*» (p. 491). Le passage du message qui est cité a trait à la question des sanctions contre la Rhodésie du Sud¹⁶. Il était possible, d'après M. de Muralt, de montrer au sujet de cette affaire que la Suisse n'a pas fait droit à la requête du Conseil de sécurité alors même qu'elle limitait ses échanges avec ce pays au «*courant moyen*». De fait, la Suisse a agi en cette affaire de manière autonome et les mesures adoptées, notamment la limitation des échanges au «*courant normal*», l'ont été non pas en exécution d'une obligation juridique découlant de la Charte mais dans le cadre de la politique de neutralité. Elles tendaient à éviter que le territoire suisse soit utilisé pour éluder les décisions du Conseil de sécurité et, par là même, faire échec aux sanctions prises par la communauté internationale représentée par l'ONU. D'où la conclusion à laquelle parvient le message : qu'elle appartienne ou non à l'ONU, la Suisse ne peut pas ne pas tenir compte des sanctions économiques ordonnées par le Conseil de sécurité.

Ce n'est donc pas, contrairement à ce qu'écrit M. de Muralt, parce que la Suisse tient compte des décisions du Conseil de sécurité dans le domaine économique (p. 491) – il eût été plus exact de dire que la Suisse ne peut pas ignorer les décisions du Conseil de sécurité dans ce domaine, comme le montre le précédent rhodésien – que notre pays fait déjà partie virtuellement des Nations Unies et que par conséquent l'adhésion à l'ONU est une «*simple formalité*» tendant à normaliser une situation inévitable (p. 491).

Relevons tout d'abord que, si l'adhésion à l'ONU n'était qu'une formalité, le Conseil fédéral n'eût pas consacré à la question, après ses trois rapports de 1969, 1971 et 1977, un message aussi circonstancié. Pour le

reste, M. de Muralt rapproche deux choses différentes aux fins de sa démonstration : l'affaire rhodésienne et le fait que la Suisse, en application de la politique définie par le Conseil fédéral en 1946, participe aujourd'hui à l'ensemble des activités exercées par l'ONU dans tous les domaines que, pour éviter une énumération fastidieuse, on appellera «*non proprement politiques*».

Si l'on sait que la Suisse soutient en outre de diverses façons les actions des Nations Unies en ce qui concerne le maintien de la paix, on s'aperçoit que notre pays est arrivé au point où ce qui le distingue encore, pratiquement, des Etats membres de l'ONU sont les désavantages liés à sa non-participation à des phases importantes d'un processus continu de discussions et de négociations, dont les résultats l'affectent nécessairement. Loin de considérer l'adhésion comme une formalité, le message tient cette démarche pour un acte important, propre à normaliser, consolider et intensifier les relations de notre pays avec la communauté des Etats¹⁷; après avoir montré que l'adhésion n'est pas de nature à porter préjudice à l'application de notre politique traditionnelle, il précise néanmoins qu'il convient de ne pas dramatiser la question, mais de comprendre que la Suisse a besoin, comme tout autre Etat, des possibilités qu'offre l'ONU et dont elle ne devrait pas se priver volontairement¹⁸.

Une dernière observation me paraît s'imposer. M. de Muralt n'attache pas d'importance au fait que le Conseil de sécurité n'a jamais décrété jusqu'ici de sanctions militaires, ni à l'impossibilité dans laquelle il se trouvera certainement d'ordonner des sanctions obligatoires dans les conflits où les membres permanents se trouveraient impliqués. Or, l'adhésion de la Suisse à l'ONU ne peut pas être abordée de manière abstraite, sans tenir compte des réalités politiques. Le système de sécurité collective créé à San Francisco, paralysé dès le départ par de graves divergences entre les grandes puissances, n'a pas fonctionné selon les prévisions de la Charte. A la mésentente persistante entre l'Union soviétique et les puissances occidentales, l'occupation du siège de la Chine par le gouvernement de Pékin a ajouté dès 1971 un facteur additionnel de désunion. Si l'on peut regretter que l'Organisation ne soit pas parvenue à réaliser le premier des buts énoncés par la Charte, le maintien de la paix et de la sécurité internationales, on ne peut pas l'ignorer pour autant. Mais l'impuissance de l'ONU sur le plan politique ne fait pas encore de notre entrée un pas inutile. Le Conseil fédéral propose l'adhésion de notre pays non pas à l'ONU envisagée en 1945 et décrite formellement par la Charte, mais à l'ONU telle qu'elle est aujourd'hui au terme d'une évolution de près de quarante ans, marquée dans ses tâches et dans son rôle par les profondes mutations que le monde a connues au cours de cette période. L'ONU n'est plus l'alliance des vain-

queurs de la deuxième guerre mondiale. Elle est devenue l'assemblée des Etats du monde: forum de discussions, cadre de négociations, centre institutionnel de la coopération interétatique. Largement ouverte sur le monde par tradition et parce que ses intérêts bien compris le commandent, la Suisse peut-elle se tenir à l'écart de l'Organisation universelle dont aucun obstacle véritable ne lui interdit l'accès ?

La perspective de l'adhésion de la Suisse à l'ONU a ouvert un débat que M. de Muralt juge crucial, mais indécidable. Certes, la question posée sur le plan de la politique étrangère est importante. Est-elle pour autant indécidable? Les arguments invoqués de part et d'autre sont connus; les Chambres puis le peuple et les cantons trancheront. M. de Muralt admet lui-même (p. 489) que l'histoire ne s'arrêtera pas le jour où la Suisse aura décidé d'entrer aux Nations Unies.

¹ Message concernant l'adhésion de la Suisse à l'Organisation des Nations Unies (ONU) du 21 décembre 1981 (Feuille fédérale [FF] 1982 I, p. 505 à 589). –

² On sait que la procédure d'adhésion initialement prévue a été quelque peu modifiée par le Conseil national. – ³ FF 1969 I, p. 1457, notamment p. 1474 à 1499. – ⁴ S'agissant de la guerre sur mer, les règles applicables sont contenues dans la XIII^e Convention de La Haye de la même date; la Suisse est aussi partie à cet instru-

ment. – ⁵ FF 1969 I, p. 1553. – ⁶ Annuaire de la Commission du droit international 1964 II, p. 193 et 1966 II, p. 251. – ⁷ FF 1982 I, p. 586. – ⁸ Ibidem. – ⁹ Op. cit., p. 576. – ¹⁰ Voir les auteurs cités dans le rapport du 16 juin 1969 (FF 1969 I, p. 1553). – ¹¹ FF 1982 I, p. 552. – ¹² CIJ Recueil 1952, p. 43. – ¹³ FF 1982 I, p. 552. ¹⁴ Ibidem. – ¹⁵ FF 1982 I, p. 553. (Les italiques sont dans le texte.) – ¹⁶ Op. cit., p. 553 à 555. – ¹⁷ Op. cit., p. 508. – ¹⁸ Op. cit., p. 585.

«Als Historiker bin ich nie in Versuchung gekommen, den Begriff der Freien Welt ironisch zu belächeln: Er beschreibt für mich genau den Bereich der Erde, in dem kritische Geschichtswissenschaft überhaupt möglich ist.»

(Herbert Lüthy, Bemerkungen zu «Hat die Geschichte Sinn», in gedruckte Vorträge der Schweiz. Geisteswissenschaftlichen Gesellschaft, 1982.)