

Recommandation aux électrices et aux électeurs

Le Conseil fédéral et le Parlement se prononcent en faveur de l'adhésion à l'ONU parce qu'elle permettrait à la Suisse de mieux défendre ses intérêts, de renforcer sa neutralité et d'affirmer sa solidarité avec les autres peuples. La politique étrangère de notre pays a toujours été marquée par la volonté de sauvegarder notre indépendance et d'assumer nos responsabilités aux côtés des autres Etats. Pour rester fidèle à lui-même et assurer la défense bien comprise de ses intérêts, notre pays devrait devenir membre à part entière de l'Organisation des Nations Unies. La Suisse a toujours tiré avantage de la collaboration sur le plan international.

Le Conseil fédéral et le Parlement recommandent aux électrices et électeurs de voter comme suit le 16 mars 1986:

– OUI à l'adhésion de la Suisse à l'ONU.

Votation populaire du 16 mars 1986

Explications du Conseil fédéral

Objet de la votation

Adhésion de la Suisse à l'ONU

L'ONU est la principale organisation internationale. Elle regroupe pratiquement tous les Etats et s'occupe de toutes les questions importantes de notre époque.

La Suisse est, elle aussi, concernée par les activités de l'ONU. C'est pour permettre à notre pays de mieux défendre ses intérêts dans le monde que le Conseil fédéral et le Parlement recommandent l'adhésion à cette organisation mondiale. Nous ne devrions pas nous tenir à l'écart lorsqu'il s'agit de résoudre les problèmes internationaux, d'autant plus que notre propre avenir en dépend.

Membre de l'ONU, la Suisse gardera son indépendance. Non seulement elle maintiendra sa neutralité, mais encore elle la renforcera.



Texte soumis au vote

Arrêté fédéral sur l'adhésion de la Suisse à l'Organisation des Nations Unies

du 14 décembre 1984

Article premier

L'adhésion de la Suisse à l'Organisation des Nations Unies est approuvée.

- Art. 2** Avant l'adhésion, le Conseil fédéral fera une déclaration solennelle dans laquelle il affirmera expressément que la Suisse maintient sa neutralité permanente et armée. Dans la note qu'il enverra à tous les Etats membres des Nations Unies les informant de l'intention de la Suisse d'adhérer à l'Organisation, il attirera leur attention sur le contenu de cette déclaration.
- Art. 3** Le Conseil fédéral est autorisé à adresser au Secrétaire général une demande d'admission de la Suisse à l'Organisation des Nations Unies et une déclaration d'acceptation des obligations de la Charte. Dans la demande d'admission, la Suisse rappellera expressément sa neutralité.
- Art. 4** Le présent arrêté est soumis au référendum obligatoire en matière de traités internationaux (art. 89, 5^e al., cst.).

Qu'est-ce que l'ONU ?

Fondée en 1945, l'Organisation des Nations Unies (ONU) rassemble actuellement 159 Etats souverains. Son activité est régie par la Charte, qui est comparable à une constitution. Les **principaux objectifs** assignés à l'ONU par la Charte sont les suivants :

- maintenir la paix dans le monde;
- développer des relations amicales entre les nations;
- promouvoir la coopération internationale et œuvrer pour le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

L'ONU contribue à prévenir les conflits en encourageant la coopération entre les Etats et en apportant son soutien aux populations qui sont dans la détresse et la misère. Elle travaille au développement du droit international et élabore des conventions relatives aux questions internationales les plus diverses.

Si un conflit éclate, l'ONU sert d'intermédiaire entre les parties et met par exemple à leur disposition des contingents spéciaux (casques bleus) chargés de surveiller l'application d'un cessez-le-feu. C'est grâce à son aide qu'à plusieurs reprises des conflits ont pu être désamorçés (à Chypre, lors de la crise de Cuba, durant la guerre du Yom-Kippour, p. ex.).

L'ONU, imparfaite mais irremplaçable

Même si elle ne peut à elle seule garantir la paix, l'ONU est irremplaçable. Elle incarne la volonté des Etats de collaborer, en dépit de toutes les difficultés, à l'édification d'un ordre international pacifique qui soit basé sur le respect du droit international. Relevons que, pour la première fois au cours de ce siècle, quatre décennies se sont écoulées sans qu'un conflit mondial n'éclate.

Situation initiale

Au cours de ses quarante années d'existence, l'ONU s'est profondément transformée. Elle regroupait au départ les Etats sortis vainqueurs de la seconde guerre mondiale et déterminés à maintenir la paix par des mesures prises en commun. L'admission des Etats neutres n'était tout d'abord pas prévue. C'est pourquoi le Conseil fédéral renonça à proposer l'adhésion de la Suisse à la nouvelle organisation, tout en envoyant un observateur au siège de l'ONU, à New York.

Depuis lors, l'ONU est devenue un forum universel: d'une part, elle rassemble en son sein presque tous les pays, y compris les pays neutres, et d'autre part, elle s'occupe de tous les problèmes importants de notre époque. L'ONU joue un rôle capital dans de nombreux domaines, tels que l'alimentation, la santé, l'éducation, les droits de l'homme, la coopération au développement, l'économie mondiale, l'exploitation des matières premières, la production d'énergie, la technologie, la protection de l'environnement, l'utilisation de l'espace extra-atmosphérique, etc. L'ONU a en effet compris depuis longtemps qu'on ne peut attendre l'ouverture d'hostilités pour entreprendre une action en faveur de la paix. Aussi s'attaque-t-elle directement aux causes des conflits et s'emploie-t-elle à encourager la coopération internationale.

Tout Etat qui reste hors de l'ONU renonce volontairement à exercer une influence sur des développements qui le concernent autant que les autres Etats. Cela vaut tout particulièrement pour la Suisse, qui entretient de multiples et étroites relations avec l'étranger. N'étant pas membre de l'organisation principale, notre pays n'est pas en mesure de défendre pleinement ses intérêts dans des domaines importants, même en participant de façon active aux travaux des organisations spécialisées des Nations Unies.

Le Conseil fédéral et la majorité du Parlement sont donc d'avis que le moment est venu pour la Suisse de devenir membre de l'ONU à part entière. L'adhésion est dans notre intérêt et s'inscrit dans la ligne de notre politique étrangère: la Suisse restera indépendante et neutre même après son entrée à l'ONU.

Coût de l'adhésion à l'ONU

Compte tenu de son produit national brut et du chiffre de sa population, la Suisse devrait prendre à sa charge 1,12 pour cent du budget de l'ONU, soit environ 20 millions de francs par an, suivant le cours du dollar. La Confédération verse déjà près de 170 millions de francs chaque année à l'ONU et aux institutions qui en dépendent, sans pouvoir toutefois participer aux travaux de l'Organisation elle-même.

En l'occurrence, il ne faut pas oublier que l'ONU et les institutions qui en dépendent et sont installées à Genève apportent à la Suisse des avantages économiques considérables. Chaque année, elles dépensent chez nous environ 1 milliard de francs en salaires, achats de matériel, investissements, etc.

Pourquoi adhérer à l'ONU?

Le Conseil fédéral recommande l'adhésion à l'ONU parce que cette adhésion permettrait à la Suisse de mieux sauvegarder ses intérêts et de manifester sa solidarité avec la communauté des peuples. L'adhésion ne compromet pas notre neutralité; au contraire, elle la renforce.

● L'adhésion est dans notre intérêt

Membre de plein droit, la Suisse pourra mieux défendre ses intérêts car elle sera à même de **faire valoir son point de vue**, y compris à l'Assemblée générale. C'est important, car l'Assemblée générale détermine le cadre des activités de toute l'Organisation et prend des décisions qui se répercutent également sur les travaux des organisations spécialisées.

Ce droit à la parole est important lorsqu'il s'agit de mettre au point des **traités internationaux**. L'ONU en a déjà élaborés plus de **350** dans les domaines les plus divers. La Suisse en a signé un grand nombre bien qu'elle n'ait pas pu participer – ou seulement très partiellement – à leur élaboration (notamment *les traités sur la non-prolifération des armes nucléaires ainsi que sur l'utilisation pacifique de l'espace extra-atmosphérique, et les conventions contre la prise d'otages et contre la torture*).

Pour une **économie** aussi tributaire de l'étranger que la nôtre, il est important que l'activité économique dans le monde puisse se dérouler dans des conditions générales favorables. Or, l'ONU exerce à cet égard une influence croissante. La Suisse a intérêt à pouvoir œuvrer en faveur d'un accès aussi libre que possible aux marchés et aux matières premières, en faveur d'une circulation sans entraves des capitaux, de la liberté d'établissement pour les entreprises, *d'un transfert ordonné de technologies, etc.*

L'adhésion de la Suisse à l'ONU est également souhaitable du point de vue de la **politique de sécurité**. Nous pourrions ainsi non seulement nous engager en faveur d'une plus grande sécurité en Europe et dans le monde, mais serions aussi en mesure de mieux convaincre les autres Etats de la force dissuasive de notre armée et de notre volonté d'affirmer notre indépendance.

● L'adhésion, un acte de solidarité

Les problèmes complexes de notre époque font fi des frontières nationales: aucun Etat ne saurait les résoudre seul. Pensons par exemple au danger de guerre atomique, à la sous-alimentation, à la détresse des réfugiés, au trafic des drogues, au terrorisme, etc. Or l'ONU s'efforce justement de trouver des solutions communes à ces problèmes; la Suisse ne devrait pas rester à l'écart, mais **aider à préparer un avenir plus humain** et contribuer au progrès de ce monde dont elle dépend.

A l'ONU, la Suisse pourra poursuivre avec une efficacité accrue ses efforts en faveur du respect des **droits de l'homme** et s'engager avec plus de vigueur pour la **démocratie** et la **liberté**, valeurs fondamentales de notre Etat. Ces valeurs sont bien loin d'être respectées partout dans le monde et doivent être sans cesse défendues. L'adhésion à l'ONU constitue donc aussi un acte de solidarité à l'égard des autres démocraties.

● L'adhésion renforce notre neutralité

Le Conseil fédéral et le Parlement ne proposeraient jamais d'adhérer à l'ONU si la neutralité suisse devait, de ce fait, être mise en danger. **La Suisse peut et veut préserver pleinement sa neutralité permanente et armée. Le Conseil fédéral l'affirmera dans une déclaration avant l'adhésion.** En tant que membre de l'ONU, nous pourrions même renforcer notre neutralité, car nous serons alors en mesure d'en rappeler l'existence aux nations chaque fois que cela sera nécessaire, et de la faire ainsi mieux connaître au monde entier.

Ni l'ONU, ni les Etats membres n'exigent que la Suisse abandonne sa neutralité. Au contraire, le Secrétaire général de l'ONU a souligné **que la Suisse serait la bienvenue au sein de l'Organisation en raison même de sa neutralité.** L'ONU confie en effet très souvent à des Etats neutres des missions de **bons offices**. Or, œuvrer ainsi à la solution pacifique de conflits fait partie de notre politique étrangère traditionnelle et contribue à rehausser le prestige de la neutralité.

L'adhésion est compatible avec la neutralité

La question de la compatibilité de l'adhésion à l'ONU avec la neutralité de la Suisse se pose à propos des prises de position politiques et des sanctions.

Prises de position sur des questions politiques: La Suisse a de tout temps donné son avis sur des questions politiques (p. ex. les violations des droits de l'homme), aussi bien lors de conférences ou au sein d'organisations internationales, que lorsque l'actualité le commandait. De pareilles déclarations sont parfaitement compatibles avec notre neutralité, qui ne nous oblige pas à une neutralité d'opinion. Elles ne nous ont pas nui.

Les sanctions de l'ONU: En vertu de la Charte, le Conseil de sécurité de l'ONU peut décréter des sanctions militaires ou non militaires, mais cela nécessite l'accord des cinq membres permanents du Conseil, qui ont chacun le droit de veto (Etats-Unis d'Amérique, Grande-Bretagne, France, Union soviétique et Chine). **L'ONU n'a encore jamais pris de sanctions militaires. Des sanctions non militaires n'ont été décrétées qu'à deux reprises**, à savoir contre la Rhodésie du Sud (sanctions économiques), et l'Afrique du Sud (embargo sur les armes).

Selon la Charte, aucun Etat ne peut être contraint de participer à la mise en œuvre de sanctions **militaires**. La Suisse ne serait donc pas tenue de participer à de telles sanctions, contrairement à notre neutralité.

La question d'une participation de la Suisse à des sanctions **non militaires**, notamment à des sanctions économiques, doit être examinée à la lumière de notre politique de neutralité. La conduite de cette politique relève de la libre appréciation de l'Etat neutre. Au cas où, exceptionnellement, l'ONU décréterait des sanctions incompatibles avec notre neutralité, la Suisse n'y prendrait pas part, en se fondant sur sa neutralité reconnue.

Des casques bleus suisses? Les Etats membres qui mettent des contingents à la disposition de l'ONU dans le cadre d'opérations de maintien de la paix le font sur une base **volontaire**. La Suisse ne pourrait donc pas y être contrainte.

Objections et réponses

Le Conseil fédéral répond de la manière suivante aux objections que le Comité d'opposition à l'adhésion de la Suisse à l'ONU lui a fait parvenir:

Comité: *La principale raison qui empêche l'adhésion de la Suisse à l'ONU est son incompatibilité avec notre neutralité permanente et armée. Conformément à la Charte, les Etats membres peuvent être tenus, par une décision du Conseil de sécurité, de prendre contre certains pays des mesures économiques, diplomatiques, ou affectant leurs communications avec ces pays, c'est-à-dire de décréter des sanctions contre ceux-ci. La Suisse serait donc elle aussi forcée, en dépit de sa neutralité, d'appliquer des sanctions contre d'autres Etats. Cela constituerait une violation flagrante de sa neutralité, car les déclarations unilatérales que le Conseil fédéral a, d'après le projet, l'intention de faire au sujet de notre neutralité n'ont aucune valeur juridique et ne nous exempteraient pas de l'obligation d'appliquer des sanctions.*

Conseil fédéral: L'adhésion à l'ONU est parfaitement compatible avec notre neutralité permanente et armée. Nous ferons clairement savoir aux Etats membres de l'ONU que nous entendons poursuivre notre politique de neutralité sans aucune restriction après notre entrée dans l'Organisation. C'est le but de la déclaration de neutralité que le Conseil fédéral fera avant l'adhésion. L'approbation que l'Assemblée générale donnera à notre adhésion signifiera que notre position particulière d'Etat neutre n'est pas mise en question.

Si tous les Etats membres de l'ONU prennent des sanctions contre un pays, la Suisse ne saurait éviter d'en tenir compte, même sans être membre de l'Organisation. Si elle les ignorait, son comportement ne serait pas interprété comme celui d'un pays neutre, mais comme celui d'un pays qui a pris fait et cause pour l'Etat visé par les sanctions. C'est ainsi que la Suisse a, par exemple, été amenée à prendre d'elle-même certaines mesures contre la Rhodésie du Sud.

Comité: *L'obligation faite à un Etat membre de se plier aux décisions du Conseil de sécurité est manifestement incompatible avec l'article de notre constitution fédérale selon lequel l'objectif primordial de la Confédération est «d'assurer l'indépendance de la patrie contre l'étranger».*

Conseil fédéral: C'est précisément pour défendre l'indépendance de la Suisse en tous lieux et par tous les moyens que nous devons adhérer à l'ONU. Aucun Etat n'a vu son indépendance diminuée par suite de son adhésion à l'Organisation. L'ONU n'est pas un gouvernement mondial, mais une association d'Etats souverains.

Comité: *Notre gouvernement soutenant lui aussi que les traités internationaux priment la législation nationale, les cantons seraient dans bien des cas privés de leur droit de participer aux décisions engageant l'Etat.*

Conseil fédéral: La Suisse signe actuellement 50 à 60 traités internationaux chaque année. Mais personne n'oserait prétendre que cela mette en danger la structure fédérale de notre Etat.

Comité: *L'ONU est une organisation déplaisante. Les pays occidentaux ne représentent qu'un cinquième environ des Etats membres. L'Assemblée générale est, de ce fait, dominée par plus d'une centaine de pays en développement, bien souvent dirigés par des dictateurs à tendance communiste. S'y ajoute le bloc des pays de l'Est, qui utilise l'ONU comme plateforme pour sa politique de puissance et pour se livrer à un espionnage effréné. L'ONU sert surtout de champ d'action contre quelques petits Etats appartenant au camp occidental comme Israël, l'Afrique du Sud et Taïwan.*

Conseil fédéral: Aucun citoyen avisé ne renonce à défendre ses intérêts au sein de l'assemblée communale sous le simple prétexte que beaucoup de ses concitoyens lui déplaisent. L'ONU est le miroir du monde tel qu'il est. Imaginer que la Suisse puisse échapper à cette réalité en restant hors de l'ONU serait une dangereuse illusion. Il est faux d'affirmer que l'ONU est dominée par les Etats communistes. Les pays de l'Est ne sont par exemple nullement sur-représentés au sein du secrétariat. Parmi les fonctionnaires de l'ONU, on compte 1910 Américains, 1020 Français, 780 Britanniques et 470 Soviétiques.

Comité: *La Suisse paie déjà 170 millions de francs aux institutions qui dépendent de l'ONU, et devrait, en cas d'adhésion, verser encore 20 à 30 millions supplémentaires, au gré des fluctuations du dollar. Sans même être membre de l'ONU, nous figurons déjà au 15^e rang des 160 pays contributeurs, et même au 8^e rang si on tient compte des versements effectués par habitant! En outre, il faudrait engager 30 nouveaux fonctionnaires fédéraux.*

Conseil fédéral: Une dépense supplémentaire de 3,50 francs par habitant ne serait-elle pas justifiée dès lors qu'il s'agit de mieux défendre nos intérêts? En outre, il ne faut pas seulement prendre en compte les frais, mais aussi les recettes considérables qui sont en jeu: l'Office des Nations Unies à Genève et les organisations de l'ONU établies dans cette ville dépensent chaque année chez nous environ un milliard de francs suisses.

Comité: *L'ONU compte 160 membres environ. Un rôle déterminant revient aux grandes puissances qui détiennent le droit de veto au Conseil de sécurité. Petit Etat neutre, la Suisse n'aurait aucun poids politique. Comme c'est le cas dans les nombreuses organisations dépendant de l'ONU – auxquelles nous avons adhéré –, nous serions entraînés dans l'agitation contre l'Occident, que l'on observe partout dans le monde.*

Conseil fédéral: Ne voir dans la Suisse qu'un petit Etat, c'est se faire une fausse image de notre pays, qui est une nation d'importance moyenne par son commerce et figure même parmi les grandes puissances financières. La Suisse a su se faire entendre et respecter dans les nombreuses organisations internationales dont elle est membre. A l'ONU, elle pourrait, aux côtés d'autres Etats démocratiques, s'engager résolument en faveur des valeurs fondamentales de la démocratie.

Comité: *L'ONU, dont l'objectif est de servir la paix, est devenue le centre mondial de la démagogie. Loin de servir la paix, elle empoisonne les relations internationales. La Suisse neutre n'a rien à y chercher.*

Conseil fédéral: Les conceptions politiques les plus diverses s'affrontent à l'ONU, mais les Etats membres n'en recherchent pas moins toujours des terrains d'entente. S'ils se battent, c'est avec des mots, non avec des armes.