

93.098

Rapport sur la neutralité

publié en annexe du "rapport sur la politique extérieure de la Suisse dans les années 90" du 29 novembre 1993

Introduction

Depuis 1989, plusieurs interventions parlementaires ont été déposées au sujet de la neutralité, demandant au Conseil fédéral un rapport détaillé sur la question. Le Conseil fédéral a l'intention de répondre à ces requêtes au moyen du présent rapport, dont le but est de situer globalement la neutralité permanente dans le contexte de politique étrangère actuel.

Si l'on regarde l'histoire de notre pays, on constate que la neutralité n'a jamais été une institution rigide, mais que la Suisse a au contraire su moduler cet instrument pour le mettre au service de ses intérêts. La signification et le contenu de cette notion ont toujours dépendu de la situation en matière de politique étrangère et de sécurité. Or, ce contexte a connu des changements fondamentaux depuis 1989. Les bouleversements historiques qui ont modifié la face de l'Europe de l'Est ont mis un terme à la "Guerre froide" et à la confrontation des deux camps qui y était liée. Ces événements ont changé non seulement le paysage politique européen, mais jusqu'à l'ordre politique mondial. D'une part, on entrevoit aujourd'hui la possibilité de construire une Europe unifiée, libre et vivant en paix, un système capable de régler pacifiquement les conflits d'intérêts susceptibles de surgir entre ses membres et de rappeler à l'ordre ceux qui ne respecteraient pas le droit international. D'autre part, la désagrégation des anciennes structures politiques permet la résurgence de conflits qui avaient été étouffés jusque-là et donne même lieu à de nouveaux différends qui créent une instabilité d'un type inédit.

Ces développements ne restent pas sans effets sur la position de la Suisse en général et sur sa neutralité permanente en particulier. Tout au long de ces grandes mutations, le Conseil fédéral a fait régulièrement le point de la situation et adapté sa politique au nouveau contexte international.

En 1991, le Conseil fédéral a par ailleurs chargé un groupe d'étude de procéder à une analyse approfondie des différents aspects de la neutralité. Ce groupe d'étude a publié les résultats de ses réflexions en mars 1992 dans un documents intitulé "La neutralité de la Suisse sous la loupe - La politique étrangère suisse face à un monde en mutation". Pour le Conseil fédéral, ce rapport constitue une base solide pour une discussion objective sur les questions relatives à la neutralité en Suisse.

Le Conseil fédéral a la conviction qu'en ces temps de transition et d'incertitude, la neutralité continue de représenter un instrument approprié pour la conduite de la politique étrangère et de sécurité de la Suisse et qu'elle peut servir la sauvegarde de nos intérêts nationaux. L'engagement à la non-belligérance ainsi qu'à l'utilisation de la force armée à des fins purement défensives qu'implique le statut de neutralité est en accord avec les principes appliqués par la communauté internationale.

La Suisse continuera donc à l'avenir de s'en tenir aux obligations qu'impose le droit international public aux Etats neutres, obligations qui en régissent le comportement en cas de guerre et qui sont consacrées dans les Conventions de La Haye de 1907. Certes, ces conventions sont dépassées en bien des points et elles ne sont plus adaptées à la situation militaire de cette fin de siècle. Elles n'en demeurent pas moins valables dans leurs principes. Ce sont plus particulièrement ce que l'on appelle les effets anticipés de la neutralité, apparus plus tard, qui dépendent du contexte géopolitique du moment.

Au-delà des obligations que lui impose le droit international public, l'Etat neutre jouit d'une importante marge de manoeuvre politique. Le Conseil fédéral considère qu'il est nécessaire d'adapter la politique de neutralité aux conditions actuelles. Il tient, ce faisant, à ne pas la transformer en opportunisme mais à lui préserver cette constance et cette prévisibilité qui lui ont valu dans le passé le respect de la communauté internationale.

En conséquence, le Conseil fédéral expose dans le présent rapport la manière dont il conçoit la politique de neutralité. Il concentre son attention sur les trois domaines suivants:

D'abord, le rapport éclaire la marge de manoeuvre qui existe en ce qui concerne la capacité de défense de la Suisse. Il constate que l'obligation de neutralité librement consentie ne peut pas empêcher notre pays de prendre les mesures qui lui paraissent nécessaires pour éloigner les menaces de types nouveaux contre lesquelles on ne peut se protéger que par la coopération internationale. Il faut bien sûr s'assurer que l'Etat neutre ne prenne pas, ce faisant, des engagements pouvant l'exposer au risque d'être impliqué dans un conflit armé. Il doit demeurer libre de décider en tous temps et en toute indépendance politique et militaire des mesures qu'il juge lui-même nécessaires. Son comportement en tant qu'Etat neutre reste ainsi prévisible.

Ensuite, le rapport définit le cadre dans lequel notre pays peut déterminer sa position face à des sanctions multilatérales, plus particulièrement face à celles des Nations Unies. Il expose que la participation à des sanctions collectives prises par la communauté internationale contre un Etat ayant rompu la paix ou violé le droit international est compatible avec le statut de neutralité.

Enfin, le présent rapport fait état de la latitude dont dispose la Suisse neutre en vue d'une éventuelle intégration dans l'Union européenne (UE). Il relève que la neutralité serait compatible avec une adhésion à l'Union dans sa forme actuelle tout en précisant que cette question devrait être réexaminée en fonction de l'évolution future de l'UE.

La réorientation de la politique étrangère de la Suisse en ce qui concerne la neutralité est une tâche à laquelle le Conseil fédéral s'est déjà attelé dans différents domaines dans la mesure où la situation internationale l'exigeait. Citons à titre d'exemple la solidarité dont la Suisse a fait preuve face aux sanctions décrétées par les Nations Unies. Cette nouvelle orientation a été largement approuvée tant par la population que par le Parlement et a eu des échos très favorables hors de nos frontières. Le Conseil fédéral a l'intention de persévérer dans cette voie, car elle présente le double avantage de nous permettre de préserver nos intérêts nationaux de manière optimale et de permettre la coopération internationale dans tous les domaines où doivent être maîtrisées des tâches communes, et à chaque fois qu'il s'agit du maintien de la paix et de la prospérité. Il faut pour cela une conception de la neutralité tenant compte des évolutions du droit international public et de la situation politique de la fin du XX^e siècle. Etant donné l'évolution rapide qui caractérise la situation politique internationale, le Conseil fédéral doit, s'il veut pouvoir diriger le pays de manière responsable, se réserver le droit de réévaluer sa position en temps voulu.

1 Bases de la neutralité suisse

11 La neutralité permanente et armée

La neutralité est une notion complexe du droit international public et de la politique. Issue de la situation géopolitique particulière des XVIII^e et XIX^e siècles, elle est devenue partie intégrante de l'ordre juridique et politique. En bref, la neutralité est la **non-participation d'un Etat aux guerres entre d'autres Etats**.

La neutralité est étroitement liée à l'histoire de la Confédération, dont elle a marqué la destinée pendant des siècles. Depuis le XVI^e siècle, en effet, la "**non-ingérence dans les affaires d'autrui**" a été la position en matière de politique étrangère et de sécurité, qui a permis à la Confédération de préserver son indépendance face aux grandes puissances européennes antagonistes. Mais la neutralité était aussi un impératif de politique intérieure dans une confédération d'Etats de confessions différentes et aux intérêts divergents. La neutralité permanente à laquelle a donné naissance cette attitude sans cesse réaffirmée au fil des siècles fut reconnue en 1815 par les grandes puissances d'alors. Celles-ci déclarèrent que "la neutralité et l'inviolabilité de la Suisse et son indépendance de toute influence étrangère sont dans les vrais intérêts de la politique de l'Europe entière".¹ Ultérieurement, c'est notamment grâce à la neutralité permanente que la petite embarcation qu'était alors la Suisse a pu résister à toutes les tempêtes du XIX^e et du XX^e siècles et qu'elle est sortie indemne des véritables ouragans qu'ont été les deux Guerres mondiales. Cela a sans doute conduit à ce que la neutralité soit si profondément ancrée dans la conscience de bien des Suisses.

La neutralité suisse a présenté jusqu'à présent deux caractéristiques. D'abord, il s'agit d'une neutralité **permanente**; cela signifie que la Suisse s'engage à rester neutre dans tout conflit à venir, indépendamment de l'identité des belligérants comme du lieu et du moment de l'affrontement. Ensuite, il s'agit d'une neutralité **armée**, ce qui signifie que la Suisse est déterminée à user de tous les moyens dont elle dispose pour se défendre militairement contre un agresseur éventuel et pour prévenir tout acte incompatible avec sa neutralité, qui pourrait être perpétré sur son territoire par les Etats belligérants.

12 La neutralité: un instrument adapté à la défense de nos intérêts

La neutralité est une maxime centrale de la politique étrangère et de sécurité de la Suisse. Du point de vue historique et constitutionnel, elle n'a cependant jamais été pour notre pays un but en soi, mais un **instrument** parmi d'autres, mis en oeuvre pour permettre à la Suisse d'atteindre ses objectifs véritables, qui sont en particulier de préserver son indépendance dans toute la mesure du possible. C'est la raison pour laquelle les fondateurs de la Confédération moderne ont sciemment renoncé à inscrire la neutralité dans l'article de la Constitution qui énonce les buts de la Confédération.² Dans la constitution actuelle, elle apparaît uniquement parmi les compétences de l'Assemblée fédérale (art. 85, ch. 6, cst.) et du Conseil fédéral (art. 102, ch. 9, cst.). Les deux organes y sont chargés de maintenir "l'indépendance et la neutralité de la Suisse".

Au regard du droit international, la Suisse a parfaitement le droit d'abandonner **unilatéralement** sa neutralité. Du point de vue historique, la neutralité permanente est un statut de droit international

¹ Acte portant reconnaissance et garantie de la neutralité perpétuelle de la Suisse et de l'inviolabilité de son territoire du 20 novembre 1815.

² La Diète fédérale de 1847 refusa très clairement d'inscrire le maintien de la neutralité parmi les buts de la Confédération énumérés dans la Constitution fédérale, au motif que "la neutralité est un moyen au service d'une cause; elle est une règle politique paraissant actuellement comme la plus appropriée pour assurer l'indépendance de la Suisse" et que l'on ne pouvait pas savoir si, un jour, la neutralité "ne devrait pas être abandonnée dans l'intérêt même de cette indépendance". (Abschied der ordentlichen eidgenössischen Tagsatzung des Jahres 1847, anlässlich der Verhandlungen betreffend die Revision des Bundesvertrages, IV. Teil, S. 51).

librement choisi par la Confédération. Celle-ci a réitéré sa volonté d'être neutre en de nombreuses occasions, mais n'a jamais pris ou reconnu un engagement de droit international public à demeurer neutre de manière permanente. Notre pays n'a donc aucune obligation de maintenir ce statut à tout jamais. De même, la Suisse peut revendiquer le droit d'adapter et de redéfinir sa neutralité en fonction des mutations intervenues dans le monde qui l'entoure. Elle dispose à cet égard d'une vaste latitude.

Si l'on regarde l'histoire de notre pays, on constate que la neutralité n'a jamais été une institution rigide au contenu immuable. La Suisse a au contraire toujours modulé cet instrument qu'est pour elle la neutralité en fonction des impératifs internationaux et de ses propres intérêts. Les périodes pendant lesquelles la Confédération a mené une politique étrangère engagée et a été très présente sur la scène internationale ont alterné avec celles durant lesquelles notre pays a mis sa politique étrangère en veilleuse pour se concentrer sur sa politique intérieure. La pratique de la Suisse dans des domaines pertinents du point de vue de la neutralité a d'ailleurs elle aussi changé en fonction des impératifs et des intérêts suisses du moment. Entre le XVI^e et le XIX^e siècles, certains membres de la Confédération conclurent ainsi des pactes de défense avec d'autres puissances, mirent des troupes de mercenaires à la disposition de ces dernières et accordèrent des droits de passage à certaines troupes étrangères. En 1817, la Confédération céda à la pression des grandes puissances et rejoignit la Sainte Alliance malgré sa neutralité. En 1920, la Suisse devint membre de la Société des Nations et s'engagea à prendre part aux sanctions économiques de cette dernière mais refusa en revanche toute participation aux sanctions militaires. En 1938, elle changea encore une fois de position.

Durant la Première et la Seconde Guerres mondiales, la Suisse parvint à maintenir sa neutralité en dépit des multiples pressions exercées sur elle. Elle dut en revanche faire certaines concessions dans le contexte de la guerre commerciale acharnée que se livraient les belligérants. Après 1945, pendant la Guerre froide en particulier, la Suisse fit de sa neutralité une interprétation très étroite et stricte comparée à la position adoptée par d'autres Etats neutres. Ainsi, en se référant à sa neutralité, elle renonça dans un premier temps à toute participation aux organisations internationales à caractère politique, comme le Conseil de l'Europe. Cette politique étrangère volontairement prudente a trouvé son expression dans les directives de 1954 émises par le Département politique fédéral.³ Ces principes, formulés de façon très stricte, reflètent l'atmosphère régnant durant la Guerre froide. Ils ont souvent été qualifiés, à tort, de "conception officielle ou traditionnelle de la neutralité suisse". En fait, ces principes n'ont été sanctionnés ni par les Chambres fédérales ni même par le Conseil fédéral et n'ont donc aucune force contraignante.

Nous devons aujourd'hui - comme les générations précédentes ont dû le faire avant nous - reprendre conscience des nombreuses évolutions de l'Histoire, auxquelles le contenu et la portée de la neutralité suisse étaient soumis, de même que sa fonction de simple instrument au service d'une cause. La neutralité ne peut pas être considérée comme un dogme intangible. Les changements intervenus dans notre environnement et dans la position d'autres Etats en matière de politique étrangère ont en effet, que nous le voulions ou non, des conséquences sur nos objectifs de politique étrangère et sur la valeur qu'il convient d'accorder à notre neutralité. Suivant la situation de politique étrangère dans laquelle nous nous trouvons, la neutralité de la Suisse aura plus ou moins de pertinence. La neutralité doit avoir une fonction non seulement pour l'Etat neutre lui-même, mais aussi pour d'autres Etats. La neutralité de la Suisse doit aussi être dans l'intérêt de l'étranger. Historiquement, les succès de la neutralité suisse s'expliquent entre autres par le fait qu'elle a été sans cesse réadaptée à la situation internationale, qu'elle servait aussi les intérêts d'autres Etats et qu'elle était **prévisible**. Il est donc important que nous revoyions notre neutralité de temps à autre pour nous assurer qu'elle est toujours un instrument approprié au service de notre politique étrangère et de sécurité et pour l'adapter au besoin aux impératifs nouveaux. La neutralité doit rester un instrument de politique étrangère et de sécurité tant qu'elle sera **plus appropriée que d'autres**

³ Cf. Jurisprudence des autorités administratives de la Confédération (JAAC) 24, 1954, N° 1, p. 9 ss. (Résumé de la doctrine dominante sous forme de principes).

instruments à la sauvegarde des intérêts nationaux. Elle n'est toutefois immuable ni quant à son contenu ni quant à sa durée.

13 Le droit de la neutralité

Les droits et les obligations existant entre les belligérants et les Etats neutres dans le cadre d'un conflit armé sont régis par le droit de la neutralité. Ce droit s'est transformé au XIX^e siècle en droit coutumier et a été en partie codifié dans deux conventions du 18 octobre 1907 signées lors de la deuxième Conférence de la paix de La Haye:

- V^e Convention concernant les droits et les devoirs des Puissances et des personnes neutres en cas de guerre sur terre (RS 0.515.21)

- XIII^e Convention concernant les droits et les devoirs des Puissances neutres en cas de guerre maritime (RS 0.515.22)⁴

Ce droit de la neutralité concède à l'Etat neutre un certain nombre de droits. Il interdit par exemple toute attaque du territoire de l'Etat neutre par les belligérants, de même que le passage de tout convoi de troupes, de munitions ou de ravitaillement par ce territoire. L'Etat neutre a par ailleurs droit à la libre circulation des biens économiques ainsi qu'à la liberté, pour ses ressortissants, de commercer par terre ou par mer avec n'importe quel autre Etat belligérant ou non. D'un autre côté, le droit de la neutralité impose aussi des obligations au pays neutre. Il n'a notamment pas le droit de prendre directement part aux conflits armés ni d'ailleurs d'assister les belligérants en mettant à leur disposition des troupes ou des armes. Interdiction lui est faite de mettre son territoire à la disposition des belligérants si ceux-ci entendent l'utiliser à des fins militaires, que ce soit pour y installer des bases opérationnelles, pour y faire transiter des troupes ou encore, à l'heure actuelle, pour le simple survol. L'Etat neutre a par ailleurs l'obligation d'assurer l'inviolabilité de son territoire au moyen d'une armée équipée de manière appropriée. Le droit de la neutralité ne pose en revanche aucune autre condition restreignant la politique étrangère de l'Etat neutre. Il s'abstient en particulier de régir la position en temps de paix de l'Etat ayant opté pour une neutralité permanente. Traditionnellement, la doctrine n'interdit pas aux Etats neutres de collaborer avec des autorités militaires d'autres Etats pour préparer des mesures de défense communes. De même, l'Etat qui s'est doté d'un statut de neutralité permanente n'a pas l'obligation d'étendre sa neutralité aux domaines politique, idéologique ou économique.

Si la Suisse va au-delà de ce qu'exige le droit de la neutralité, c'est pour des raisons politiques et non pas pour se conformer à une obligation juridique. Elle mène une **politique** de neutralité, qui détermine sa position dans les affaires qui ne relèvent pas du droit de la neutralité, mais sur lesquelles la neutralité a une incidence indirecte. Contrairement au respect du **droit** de la neutralité, la manière dont est menée la politique de neutralité relève de la discrétion de l'Etat neutre. Le droit de la neutralité accorde à la Suisse une **grande liberté d'action**, et ne la restreint que très peu dans la formation de sa volonté politique. La neutralité n'est pas une institution conditionnant la conduite de la politique étrangère dans son ensemble. C'est plutôt un statut de droit international public dont le contenu essentiel étroit laisse une grande latitude pour l'élaboration d'une politique étrangère adaptée aux nécessités du moment et, dans la pratique, doit être constamment développé en fonction des changements intervenus en politique internationale. Le seul principe immuable qui soit inhérent à la neutralité est celui de la **non-participation** d'un Etat aux conflits armés opposant d'autres Etats.

⁴ Pour la Suisse, ces deux Conventions sont entrées en vigueur le 11 juillet 1910. D'autres conventions, notamment les quatre Conventions de Genève de 1949 relatives à la protection des victimes de la guerre (RS 0.518.12/.23/.42/.51), contiennent elles aussi l'une ou l'autre disposition relative aux Etats neutres.

Relevons dans ce contexte que le droit de la neutralité n'a jamais été actualisé depuis sa codification en 1907. Il a de ce fait perdu de sa pertinence et de son efficacité, il comporte de nombreuses lacunes et n'est plus adapté au monde actuel. Les **causes** en sont multiples.

Selon le droit international public en vigueur jusqu'à la Première Guerre mondiale, tous les Etats avaient, en cas de guerre, pour seul choix de participer au conflit comme belligérant ou de rester neutre en respectant le droit de la neutralité. Il n'existait alors pas de troisième voie. Depuis la Première Guerre mondiale, en cas de guerre entre d'autres Etats la neutralité n'est plus qu'une alternative parmi d'autres, une attitude qu'il est d'ailleurs devenu rare de voir adoptée par un gouvernement. Cette évolution s'explique par le fait que la conception de la guerre sur laquelle se fondait le droit de la neutralité - selon laquelle la guerre était un moyen normal, parfaitement légitime de mener sa propre politique ou de régler des différends - est devenue inacceptable du fait de l'évolution du droit international public applicable en temps de paix. Le Pacte de la Société des Nations et le Pacte Briand-Kellogg, puis la Charte des Nations Unies interdisent en effet l'usage de la force entre Etats à moins que ce ne soit dans un but de légitime défense. De plus, les Etats se sont vu reconnaître le droit de prêter main forte à un Etat victime d'une agression. En cas de guerre, les Etats ont donc désormais le choix entre plusieurs possibilités, allant de l'implication totale dans la guerre à la neutralité. La neutralité n'est donc plus le seul comportement envisageable par les Etats qui ne souhaitent pas participer à une guerre, mais uniquement une option parmi d'autres.⁵

Le droit de la neutralité a par ailleurs perdu de sa signification dans la mesure où il ne répond plus suffisamment aux besoins actuels de la communauté internationale. En raison de son alignement sur les guerres européennes classiques du XIX^e siècle, qui étaient des conflits ouverts et circonscrits, des guerres menées avec un armement conventionnel qui n'étaient pas doublées de conflits idéologiques ou économiques, il est aujourd'hui dépassé à bien des points de vues. Il ne règle pas expressément la guerre aérienne. Il ne tient pratiquement pas compte du fait que la guerre moderne est devenue une guerre totale et que la guerre économique a pris une importance capitale. Durant les deux conflits mondiaux, les belligérants se sont ainsi livrés à une guerre commerciale acharnée et n'ont pas fait grand cas du droit des Etats neutres à la liberté d'entretenir des relations commerciales avec qui bon leur semble. L'état dans lequel elle fut prise obligea alors la Suisse à faire de nombreuses concessions sur le plan commercial.

Le droit de la neutralité ne tient pas non plus compte des sanctions qu'une communauté d'Etats fondée sur un système de sécurité collective comme les Nations Unies peut décréter contre un Etat enfreignant le droit international. Il peut, de par sa conception, s'appliquer uniquement aux guerres entre Etats. Or, la majeure partie des conflits armés qui ont éclaté après 1945, notamment les guerres de libération et les guerres civiles, ont **impliqué** des parties qui n'étaient pas des Etats. Dans tous ces cas, le droit de la neutralité n'a donc été d'aucun secours. Le droit de la neutralité ne fournit pas non plus de réponses aux formes récentes de violence que sont par exemple la guerre indirecte, la subversion, le chantage économique et politique ou encore le terrorisme.

14 Les fonctions de la neutralité en politique intérieure

Du point de vue historique, la situation politique intérieure a contribué à la naissance de la neutralité suisse et lui a aussi donné sa justification originelle. Dans un pays se caractérisant par de multiples intérêts divergents et par sa diversité confessionnelle, linguistique et culturelle, une politique d'immobilisme et d'abstention en matière de politique étrangère empêchait les divisions et la décomposition de l'Etat. La neutralité remplissait une fonction pacificatrice, stabilisatrice, unificatrice et d'intégration.

⁵ Pour tenir compte de ces différentes positions intermédiaires, on parle aujourd'hui en droit international public d'"Etats neutres et autres Etats ne participant pas au conflit". Cf. le Protocole additionnel I du 8 juin 1977 aux Conventions de Genève du 12 août 1949 sur la protection des victimes des conflits armés (RS 0.518.521).

Depuis lors, ces raisons d'être de la neutralité de la Suisse ont perdu de leur importance. Le risque de division de la Suisse sur le plan confessionnel est écarté. Les divergences entre les intérêts des différents cantons en matière de politique étrangère se sont estompées sur bien des points du fait de la consolidation de l'Etat fédéral au cours du siècle passé. Les différences linguistiques et culturelles ont perdu de leur acuité dans notre pays grâce à la longue existence de la nation suisse ainsi qu'à l'équilibre amical entre nos pays voisins depuis la Seconde Guerre mondiale. La neutralité reste néanmoins profondément ancrée dans la conscience de nombreux Suisses.

Ce ne sont pas là les seuls rapports étroits ayant existé entre la neutralité et la politique intérieure. Pendant des siècles, la neutralité a servi de bouclier à la Confédération, lui permettant de prendre une position d'abstention en matière de politique étrangère, de concentrer la majeure partie de ses forces sur sa politique intérieure et de construire une structure étatique unique se caractérisant par de nombreuses particularités. Indirectement, la neutralité a ainsi contribué à la mise en place et au développement de la démocratie directe, du fédéralisme, de la prospérité et de l'armée défensive fondée sur le système de la milice. Si nous avons eu le loisir de cultiver ces acquis, c'est parce que la Suisse a pu, en optant pour la "non-ingérence dans les affaires d'autrui", se concentrer presque exclusivement sur elle-même et ne jamais engager ses forces réunies dans des différends de politique extérieure. La neutralité lui a permis de se tenir à l'écart pour mieux cultiver son petit jardin. De cette manière, la neutralité et l'évolution qui en a découlé, lente, paisible et pratiquement jamais remise en question par l'extérieur, expliquent elles aussi l'émergence des particularités de la Suisse ("**Sonderfall Schweiz**").

En contraste avec le passé, la Suisse cohabite aujourd'hui avec une communauté d'Etats voisins pacifiques qui ont comme elle consacré les droits de l'homme, la démocratie, le respect des principes de l'Etat de droit et, à des degrés variables, le fédéralisme, et qui ne représentent plus une menace pour la structure particulière de notre pays. De plus en plus, les pays de l'Europe centrale et orientale reconnaissent eux aussi ces principes fondamentaux. La Suisse ne se démarque plus de ses voisins par ces principes en tant que tels, mais plutôt par la forme particulière qu'elle leur a donnée. Dans un tel contexte, la neutralité perd de son importance lorsqu'il s'agit du maintien de structures étatiques particulières. Il ne faut en effet pas oublier que la Suisse, quelles que soient ses particularités, a beaucoup en commun avec ses voisins. De par sa géographie, son histoire, sa culture et son économie, elle est un **Etat éminemment européen**. La Suisse a toujours été et restera toujours imbriquée, voire fondue dans cette Europe.

15 Une neutralité au service de la paix

La neutralité permanente est d'abord un instrument de notre politique de sécurité. Nous attendons d'elle qu'elle garantisse la sécurité de notre pays et de ses habitants. Si la neutralité sert nos propres intérêts, elle présente aussi un intérêt certain pour la politique de sécurité de nos voisins. Un Etat neutre auquel on peut se fier est générateur de stabilité et de prévisibilité. Il ne représente une menace pour personne. Depuis toujours, la neutralité permanente et armée de la Suisse a revêtu une **fonction pacificatrice** en Europe. Le fait que cette zone stratégiquement importante qu'est le territoire suisse soit défendue par une armée de milice forte, mais structurellement apte à la seule défense du pays, la disponibilité à renoncer unilatéralement à la guerre et à toute agression comme moyen de satisfaire ses intérêts - à moins que ce ne soit à des fins défensives - et la prévisibilité de la politique étrangère sont déjà, en soi, générateurs de stabilité et de paix. Outre cette fonction plutôt passive de la neutralité de la Suisse en matière de politique de paix, cela fait longtemps que la Suisse contribue aussi activement aux efforts de paix en proposant ses bons offices, ce qui confère à sa neutralité une fonction quasiment universelle. Depuis le Moyen Age, des Suisses ont offert leurs bons offices sous une forme ou sous une autre, d'abord pour régler des différends entre les membres de la Confédération, puis aussi dans le cadre de conflits entre d'autres Etats. Les bons offices sont devenus un élément de la politique extérieure de la Suisse très apprécié de l'étranger. Ils sont l'expression de l'intérêt et de l'engagement de la Suisse en faveur de la paix entre les autres membres de la communauté internationale et de sa volonté de solidarité, de coresponsabilité et de coopération.

La neutralité de la Suisse facilite l'offre de ses bons offices. Les destinataires de ce type de services ont en effet une certaine préférence pour les Etats qui peuvent fournir des garanties de leur impartialité dans le conflit en cause et qui n'ont aucun intérêt national direct dans le règlement de celui-ci. Voilà pourquoi la position de la Suisse est plus favorable que celle d'autres Etats lorsqu'il s'agit d'aider des pays étrangers à régler leurs différends ou à mettre fin à un conflit. Dans le domaine de la politique de paix, la neutralité peut toutefois aussi être un inconvénient étant donné que la Suisse, à cause précisément de sa neutralité, renonce traditionnellement à se charger de missions de médiation politiquement délicates. D'autres Etats qui ne sont pas neutres ou qui n'ont pas opté pour le statut de la neutralité permanente, et même des super-puissances peuvent offrir leurs bons offices. Il est d'ailleurs de plus en plus fréquent de voir d'autres Etats proposer leurs bons offices. Certains ont été très efficaces dans ce rôle. La Suisse neutre n'a pas l'exclusivité des bons offices.

Depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, la Suisse est dans l'ensemble moins sollicitée qu'auparavant pour offrir ses bons offices. Les raisons de cette évolution sont multiples. D'abord, on accorde aujourd'hui moins d'importance à la neutralité que par le passé pour confier des missions de bons offices. D'autres facteurs, avant tout politiques, ont de plus en plus tendance à être déterminants. Ensuite, la majeure partie des conflits se sont déroulés en dehors des frontières de l'Europe, entre des Etats ne souhaitant pas l'intervention d'Européens. La raison principale de ce recul dans le nombre des requêtes adressées à la Suisse réside toutefois dans le fait que l'on en appelle de plus en plus souvent aux organisations internationales pour les missions de bons offices, de médiation et pour d'autres moyens de règlement des conflits. Les Nations Unies et leur Secrétaire général se taillent la part du lion, avant tout dans le domaine des actions de maintien de la paix telles que l'envoi d'observateurs chargés de surveiller le bon déroulement de scrutins ou le respect de cessez-le-feu, l'envoi de casques bleus et de commissions d'enquête. Des organismes régionaux tels que la CSCE, l'Union européenne (UE) ou la Ligue arabe sont de plus en plus souvent amenés à fournir des services.

Etant donné que les bons offices traditionnels de la Suisse perdent du terrain en dépit de sa neutralité, le Conseil fédéral considère qu'il est nécessaire d'étendre et de développer la disponibilité de la Suisse dans ce domaine. Il entend pour cela renforcer le potentiel matériel et personnel de notre pays. La mise à disposition de troupes de casques bleus suisses constituera un pas important dans cette direction. Le Conseil fédéral continuera par ailleurs de contribuer à atténuer les conséquences des conflits en apportant aux victimes une aide humanitaire. Il a la ferme intention de mener une politique étrangère qui soit encore plus axée sur la paix et l'aide humanitaire que par le passé. La Suisse se doit de perpétuer sa longue tradition en matière de bons offices et d'aide humanitaire en intensifiant son action au service de la sécurité internationale et de la paix. Il faut qu'elle soit un élément utile à la communauté internationale et pacificateur. La neutralité doit être interprétée à la lumière des besoins de la solidarité internationale et mise au service de la communauté internationale et de la paix.

2 Stratégie de neutralité et de coopération

21 Le changement de la situation géopolitique

La neutralité qualifie la position d'un Etat dans une guerre entre d'autres Etats. Elle se définit donc par rapport aux tensions et aux conflits militaires, c'est-à-dire par rapport aux principales formes d'insécurité. C'est essentiellement dans ce contexte qu'elle a une fonction en tant que maxime de politique étrangère et de sécurité. Pour un pays, elle est un statut approprié dans le cas où des Etats ou des blocs se trouvent en opposition et où l'Etat craint à l'avenir des conflits militaires dans lesquels il pourrait se trouver impliqué et devoir se défendre de manière autonome.

La neutralité suisse s'est formée dans les circonstances historiques particulières de notre continent. Elle a acquis toute son importance dans le cercle de la communauté des Etats européens. Pour les grandes puissances, la neutralité suisse avait pour fonction de contribuer à maintenir l'équilibre des forces en Europe. Depuis le XVI^e siècle, en effet, la Confédération n'a cessé d'être dans la zone d'intersection des puissances européennes, principalement en raison de son rôle géopolitique important de gardienne des passages alpins et donc des axes de communication stratégiquement essentiels entre le Nord et le Sud. Elle devait craindre de se voir entraîner dans les conflits militaires de ces puissances. La neutralité armée était alors pour le petit Etat suisse un instrument efficace de sauvegarde de son indépendance face à la politique de force des grandes puissances. La neutralité de la Suisse se fondait sur une situation d'équilibre et se référait à un conflit militaire potentiel ou réel. Elle était en permanence marquée par **l'attente d'une guerre**.

Après la Seconde Guerre mondiale, le combat séculaire de puissances rivales dans l'entourage immédiat de la Suisse a pris fin. La fonction d'équilibre et de stabilisation qui a été celle de la neutralité suisse dans le contexte de l'ancienne constellation politique, de l'antagonisme entre la France et l'Allemagne plus particulièrement, ne disparut pas entièrement à la fin de la Seconde Guerre mondiale, mais conserva une signification - restreinte - dans le cadre du **clivage entre l'Est et l'Ouest** de l'Europe. La Suisse formait avec l'Autriche un verrou de quelque 800 km séparant les membres de l'OTAN. Elle axa alors sa neutralité et sa politique de sécurité en général sur le conflit Est-Ouest. Avec d'autres Etats neutres, elle exerça une fonction de médiation et de communication, principalement au sein de la CSCE. Dans cette Europe de l'après-guerre divisée aux niveaux idéologique, économique, militaire et social, on a craint pendant quarante ans que n'éclate un conflit majeur aux conséquences effroyables pour toute l'humanité.

Les changements et les mutations qui ont eu lieu dans les pays de l'Europe centrale et orientale ainsi que dans l'ancienne URSS ont modifié la situation stratégique et, avec elle, le rôle des pays neutres. La probabilité qu'un conflit militaire majeur éclate en Europe a diminué, même si - les événements récents le montrent bien - tout danger de guerre n'est pas écarté. Dans les circonstances actuelles, il est toutefois peu vraisemblable d'imaginer un affrontement militaire dans lequel la Suisse serait l'un des principaux objectifs visés. Dans la situation géopolitique actuelle, la valeur stratégique du territoire suisse neutre est relative. Si la tendance au renforcement de la coopération en Europe se maintient, les fonctions traditionnelles de stabilisation et de médiation assumées par l'Etat neutre perdront de leur signification.

L'Europe traverse une période de réorganisation fondamentale. L'environnement géopolitique actuel de la Suisse se caractérise par une dynamique porteuse à la fois de chances et de risques. Nous nous trouvons dans une **phase transitoire** qui durera des années. Pendant cette période, des oscillations extrêmes du pendulier de la politique de sécurité seront possibles, en direction d'une sécurité accrue ou d'une menace plus grande. Les risques que nous connaissions jusqu'ici changent de nature et nous assistons à l'émergence de nouveaux dangers. Les armées n'ont pas été supprimées en Europe. Elles apparaissent toujours nécessaires à la sauvegarde de la paix, et à la protection de l'existence nationale et de l'intégrité territoriale. Il subsiste en Europe un potentiel considérable de menace militaire.

Outre les multiples efforts de paix et d'intégration porteurs d'espoir, on dénote aussi des tendances à l'instabilité, à la guerre et à l'éclatement.

22 Le maintien de la neutralité

L'Europe n'a pas encore de structure de sécurité commune, solide et globale. A l'heure actuelle, on transforme les institutions existantes et on en recherche de nouvelles. Bien que la nécessité d'un tel ordre de sécurité européen soit largement reconnue, il faudra attendre encore longtemps avant de voir réalisé un système de sécurité européen et son efficacité mise à l'épreuve.

Comme le Conseil fédéral l'a déjà exprimé dans son rapport sur la politique de sécurité de la Suisse du 1^{er} octobre 1990⁶ ainsi que dans son rapport concernant la conception de l'armée dans les années nonante du 27 janvier 1992 (plan directeur de l'armée 95),⁷ il est clair pour lui, au vu de la situation géopolitique européenne, que la Suisse **doit maintenir cette stratégie de politique étrangère et de sécurité qu'est pour elle la neutralité permanente**. Eu égard aux enseignements de l'histoire et aux impératifs de la prudence politique, il ne paraît pas indiqué d'abandonner l'instrument de la neutralité armée en ces temps de transition et d'incertitude, étant donné que nous ne possédons pas de garanties capables d'assurer notre sécurité aussi bien que l'armée et la neutralité. La neutralité doit contribuer à la réalisation des objectifs nationaux, notamment en préservant l'existence de notre Etat en droit international, en assurant notre sécurité et en nous épargnant toute implication dans un conflit armé: La neutralité est l'expression de notre refus catégorique de toute forme de politique d'influence fondée sur la force des armes. La politique étrangère et de sécurité de la Suisse doit rester **prévisible**. Ainsi, la neutralité permanente et armée demeure un facteur de stabilité pour ses voisins. Finalement, en cas de conflit éventuel, la Suisse pourrait ainsi être utile aux autres Etats européens en leur proposant ses bons offices.

23 L'accent sur la participation au-delà de la neutralité

Au vu des nombreux défis interdépendants qui marquent cette fin du XXe siècle, la neutralité ne peut être considérée comme un statut justifiant l'inaction et le repli sur soi. Depuis toujours, l'élément marquant de la politique étrangère suisse a aussi été la maxime de la **solidarité**. Comprise à l'origine comme un engagement humanitaire en faveur des personnes ayant besoin d'aide à l'étranger, cette maxime a pris un sens plus large depuis la Seconde Guerre mondiale. La Suisse exprime ainsi sa disponibilité à assumer la coresponsabilité des grands problèmes de notre temps et à coopérer activement à la solution de ces problèmes sur le plan international. Cette attitude résulte de la conviction que le destin de la Suisse est indissociablement lié à celui de l'Europe et du monde entier.

Depuis un certain temps, le Conseil fédéral place de plus en plus la maxime de la solidarité et de la participation au centre de sa politique étrangère et de sécurité. Le partage des responsabilités au niveau international et la participation à la solution des problèmes internationaux ainsi qu'à la prise de décisions au plan international sont en effet les meilleurs moyens de défendre les intérêts de la Suisse. Au-delà des engagements découlant du droit de la neutralité, le Conseil fédéral entend user de l'importante marge de manoeuvre dont il dispose en matière de politique étrangère et de sécurité. Comme il l'écrit dans son rapport sur la politique étrangère, la défense des intérêts de notre pays appelle en politique étrangère une position active de **solidarité** globale, de coopération aux niveaux tant régional que mondial et de **participation**. L'instrument qu'est la neutralité a dès lors perdu une partie de son efficacité et de sa vigueur.

Au cours des années à venir, la Suisse devra, au vu des options qui se présentent à elle d'une part et des risques qui subsistent d'autre part, trouver un juste milieu entre l'ouverture et la continuité. L'**ouverture**, c'est la participation à des mesures contre les nouvelles formes de menaces et à la mise en place de structures de sécurité solides. La **continuité**, c'est le refus d'abandonner précipitamment des mécanismes de sécurité qui ont donné satisfaction. Une telle stratégie de solidarité et de participation combinées avec la poursuite de ses propres efforts de défense dans les limites de sa neutralité permanente répond aux besoins légitimes de sécurité d'un petit Etat. Elle reflète à la fois notre volonté d'autodétermination et la conscience que nous avons du fait que notre destin est indissociablement lié à celui du continent européen.⁸

⁶ FF 1990 III 794, 825 ss, 844.

⁷ FF 1992 I 843, 862 ss.

⁸ Cf. le rapport du Conseil fédéral concernant la conception de l'armée dans les années nonante du 27 janvier 1992 (plan directeur de l'armée 95) (FF 1992 I 863).

Les pages suivantes sont consacrées à une présentation plus détaillée et à une discussion de la politique étrangère et de sécurité de la Suisse passée et future dans trois domaines pertinents du point de vue de la neutralité, soit la garantie future de la sécurité nationale, la position de notre pays face aux sanctions décrétées en particulier par les Nations Unies ainsi que les rapports avec l'Union européenne.

3 Neutralité et sécurité

31 La limitation de l'indépendance de l'Etat

La neutralité et l'indépendance sont dans un rapport de réciprocité: l'indépendance est à la fois le but de la neutralité et - l'Etat doit pouvoir prendre ses décisions en toute liberté - une condition de la neutralité. Pour être neutre de manière crédible, l'Etat ayant opté pour le statut de neutralité permanente doit faire preuve d'un degré suffisant d'indépendance face à l'étranger. Ce n'est qu'à cette condition qu'il sera en mesure de résister aux pressions pouvant être exercées sur lui en situation de crise et de remplir les obligations résultant de son statut de neutralité.

Au XX^e siècle, l'interdépendance entre les Etats n'a cessé de s'accroître. Les événements qui se produisent dans un Etat ont des effets sur la situation dans le pays voisin. La marge de manoeuvre dont un petit pays dispose pour prendre des décisions autonomes est ainsi restreinte. L'imbrication de la Suisse dans ce système d'interdépendances est particulièrement forte. Alors que son indépendance politique continue d'être bien réelle, son indépendance de fait, du point de vue économique plus particulièrement, pourrait un jour se trouver mise en cause notamment en raison de son **faible degré d'autarcie**. Relevons par exemple que plus de 70 pour cent des importations de la Suisse proviennent actuellement de l'Union européenne (UE) et que plus de 58 pour cent de ses exportations sont destinées à l'UE. La Suisse a atteint un degré d'intégration économique avec l'UE que bien de ses Etats membres n'ont pas atteint entre eux. Cette imbrication économique ne reste pas sans effets sur d'autres domaines de la politique et se révèle aussi importante dans l'optique de la neutralité que des conventions juridiques. Plus la Suisse devient dépendante de l'UE, plus l'indépendance et l'autonomie qu'appelle son statut de neutralité deviennent relatives face à ce partenaire. Cela reste vrai, que la Suisse soit membre de l'UE ou non. La participation au niveau international est une manière de compenser cet affaiblissement progressif de l'indépendance de fait.

32 Les limites de la capacité de défense autonome

Les limites de l'indépendance de la Suisse, évidentes depuis bien des années dans le domaine économique, apparaissent aussi dans d'autres secteurs, notamment dans celui de la défense militaire. Traditionnellement, la Suisse a assuré et assure sa défense de manière autonome. Dans ce contexte, la capacité de défense ne doit pas être considérée en termes absolus, mais en relation avec la situation générale en matière de sécurité. La Suisse ne dispose pas de moyens de dissuasion nucléaire. Durant la Guerre froide, elle s'est donc efforcée d'améliorer sa capacité de défense dans le domaine conventionnel en tirant parti de l'équilibre nucléaire qui s'était établi entre les deux super-puissances. Si l'on fait abstraction de ce que notre pays ne pouvait pas se défendre de manière autonome contre les armes de destruction massive, la neutralité avait conservé une grande importance en tant qu'élément indépendant de l'affirmation de soi. La stratégie consistant à prévenir toute implication dans un conflit armé par la dissuasion dans le domaine conventionnel était alors le pilier de notre neutralité armée. De cette manière, la Suisse aurait été en mesure de se défendre de façon autonome tant contre des interventions militaires ponctuelles que contre une véritable attaque lancée contre elle au moyen de forces conventionnelles.

La situation géopolitique et les armements ne cessent d'évoluer. A moyen terme, il faut s'attendre à ce que notre pays se trouve exposé à de nouvelles formes de menaces militaires venant de nouveaux horizons. Des évolutions de ce type sont à anticiper avant tout dans le domaine de la défense aérienne. Le cercle des

Etats disposant d'armes à longue portée ne cesse en effet de s'élargir. Le seul moyen de se protéger efficacement contre de telles armes consiste à coopérer avec d'autres pays, par exemple au travers d'un système européen de défense anti-missiles. Les moyens de reconnaissance, de direction et de défense nécessaires dépassent en effet de loin les possibilités technologiques et financières d'un petit Etat comme le nôtre et celles d'Etats de moyenne importance.

A la longue, la Suisse ne pourra guère se soustraire à cette évolution. Au cours des années à venir, les limites de son autonomie en matière de défense ne vont pas manquer d'apparaître de plus en plus clairement. Il en résultera vraisemblablement un **besoin accru de coopération internationale** sur le plan tant bilatéral que multilatéral. Même si l'on se contente d'envisager une guerre de type conventionnel, on se rend compte que l'organisation d'une défense autonome devient de plus en plus difficile et surtout de plus en plus coûteuse. Le déséquilibre qui est en train de s'installer entre le coût d'une autonomie maximale et les avantages qu'elle présente ne cessera de s'accroître.

Il se pourrait que ces changements géopolitiques et technologiques aboutissent à une remise en question croissante de la politique de défense de notre pays, traditionnellement basée sur l'autonomie. Si la Suisse devait en arriver à ne plus être en mesure de se défendre de manière autonome contre de nouveaux systèmes d'armement ou contre des formes de menaces inédites, elle serait alors contrainte d'adapter sa politique de sécurité et de défense aux nouvelles circonstances.

La Suisse devrait alors aussi revoir sa conception de la neutralité. Une interprétation trop restrictive, limitant fortement ses possibilités de défense, deviendrait un inconvénient pour notre pays et pour ses habitants. La neutralité a pour but d'accroître la sécurité du pays et non de restreindre sa capacité de défense. Elle ne doit en aucun cas empêcher l'Etat neutre de prendre les mesures nécessaires pour se défendre contre les nouvelles menaces qui se présentent et de combler les lacunes pouvant éventuellement exister dans son dispositif de défense au moyen de préparatifs transfrontières.

Le droit de la neutralité conçu au tout début de ce siècle traite uniquement de l'attitude des Etats neutres en cas de guerre et ne mentionne pas la préparation de mesures de défense en temps de paix. Si les armements ont évolué, en cette fin du XX^e siècle, de telle sorte que nous ne pouvons plus assurer notre défense qu'en coopérant avec l'étranger dans certains domaines, cette coopération, en tant qu'elle ne dépasse pas certaines limites, doit être considérée comme compatible avec le sens et l'esprit de la neutralité. Ce d'autant plus que l'Etat neutre a non seulement le droit, mais l'obligation de prendre les précautions militaires que l'on peut de bonne foi aussi exiger de lui pour lui permettre de se défendre contre une attaque éventuelle.

Nous devons à l'avenir être attentifs à cette problématique. L'objectif premier de notre politique de sécurité doit être de préserver notre liberté d'action. Pour y parvenir, il faudra non seulement faire face à l'évolution des techniques militaires, mais surtout avoir la volonté politique de consentir les efforts nécessaires au maintien d'une défense autonome.

33 La protection contre les nouvelles menaces

La neutralité est un concept calqué sur les conflits militaires de type classique. Par le passé, elle a donné satisfaction dans ce contexte en tant qu'instrument de sécurité ayant pour but de préserver l'intégrité territoriale du pays qui s'en prévalut. La Guerre froide terminée, nous assistons à l'émergence de dangers de types différents, inattendus, voire oubliés: conflits régionaux entre Etats de l'Europe de l'Est ou à l'intérieur même de ces Etats dus à des tendances nationalistes, à des problèmes de minorités, à des efforts sécessionnistes ou encore à des litiges de frontière, guerres faisant rage en dehors de l'Europe, mais ayant des implications pour notre continent, chantages au moyen d'armes de destruction massive ou d'armements

conventionnels tout aussi efficaces, terrorisme, flux migratoires et vagues de réfugiés, destruction de l'environnement, catastrophes.

L'inaction et le repli sur soi sous prétexte de neutralité ne nous offrent en effet qu'une protection insuffisante contre ces dangers. Si la neutralité impliquait une interdiction de coopérer avec d'autres Etats dans le domaine de la politique de sécurité, ce statut représenterait même un dangereux obstacle à la maîtrise transfrontière de ces risques.

Etant donné que la lutte contre ces périls appelle une association des efforts, ils ne peuvent pas être maîtrisés au moyen de mesures prises au seul plan national, mais uniquement au travers de la coopération internationale et plus particulièrement de la solidarité européenne. La défense, dans ce contexte, doit être abordée dans une optique multinationale. Cela vaut aussi pour la création d'instruments efficaces destinés à prévenir et à gérer les conflits régionaux qui représentent une menace pour la stabilité et la sécurité de l'Europe. Non seulement nos voisins européens voient leur existence menacée par les mêmes dangers que la Suisse, mais ils sont aussi commis aux mêmes valeurs que nous. Tout Etat qui ne prend pas part aux efforts de coopération internationale en matière de politique de sécurité s'expose au risque de se retrouver isolé et d'être accusé de parasitisme. Il ne pourrait plus apparaître comme un partenaire respecté et fiable en Europe. En cas de menace, il ne pourrait pas non plus compter sur la solidarité de ses partenaires et se trouverait ainsi particulièrement exposé à certains types de dangers.

Pour toutes ces raisons, le Conseil fédéral a maintes fois réitéré sa disponibilité à participer activement aux efforts entrepris par la communauté internationale en vue de se défendre contre les risques de types nouveaux, d'œuvrer de manière générale en faveur du maintien de la paix, de maîtriser les crises et d'éliminer les causes des conflits. Pour faire face aux nouvelles formes de menaces, le Conseil fédéral a la volonté d'user, entre autres moyens, de la **coopération transfrontière**. La neutralité n'y fait pas obstacle. A l'avenir, la sécurité de la Suisse dépendra en effet plus que par le passé du contexte international et du cadre extérieur.

La sécurité des Etats européens est liée à la sécurité du continent tout entier. Chaque contribution à la stabilité en Europe représente ainsi en définitive une contribution à la sécurité de la Suisse. La référence traditionnelle à "la sécurité par la neutralité et l'indépendance" devra être complétée de plus en plus par "**la sécurité par la coopération**". A l'avenir, la sécurité sera de plus en plus assurée "de manière conjointe". Conscient de cette évolution, le Conseil fédéral a revu sa position jusque-là plutôt restrictive pour accroître la coopération. Il entend maintenir ce cap. Le but de cette coopération sera, d'une part, d'améliorer sensiblement la sécurité de la Suisse face aux menaces qui la guettent et, d'autre part, de mieux satisfaire à ses obligations de solidarité à l'égard d'une Europe démocratique, libre et attachée aux valeurs humanitaires.

34 La mise sur pied de nouvelles structures de sécurité

Il est capital pour la Suisse que la liberté en Europe soit garantie par une paix durable et globale. La Suisse - le Conseil fédéral l'a réaffirmé à plusieurs reprises⁹ - entend donc coopérer sans prévention à la mise sur pied de structures de sécurité solides pour notre continent. Notre neutralité ne fait pas obstacle à un tel objectif.

A l'heure actuelle, comme l'expose le rapport sur la politique étrangère, l'éventualité la plus probable semble être que la sécurité européenne sera construite sur plusieurs piliers. Des institutions aux buts différents et à la composition variable coexisteront, qui seront complémentaires à certains égards mais aussi concurrentes à d'autres. Il ne convient pas de dénier d'entrée à l'une ou l'autre de ces institutions la

⁹ Cf. par exemple le rapport du Conseil fédéral sur la politique de sécurité de la Suisse du 1er octobre 1990 (FF 1990 III 825, 844).

capacité de jouer un rôle déterminant dans le futur ordre de sécurité européen. Dans un premier temps le meilleur moyen d'assurer la sécurité en Europe paraît être de mettre en place un réseau très dense d'institutions diverses, liées les unes aux autres, voire imbriquées les unes dans les autres et se renforçant mutuellement. Pour l'heure, on ne peut pas dire si cet ordre de sécurité sera concrétisé par un système collectif de sanctions, par un dispositif de défense commun ou par une autre forme de sécurité encore. Une participation à un système de sécurité collective qui, à l'instar du système de sécurité des Nations Unies, permettrait d'intervenir au moyen de sanctions collectives contre les agresseurs et ceux qui violeraient le droit international, ne serait pas en contradiction avec notre statut de neutralité. En revanche, une adhésion à une alliance militaire impliquant une obligation d'assistance mutuelle, voire un système de défense commun, serait impossible si l'on entendait préserver la neutralité. La décision d'adhérer ou non à un tel système, la Suisse ne devra la prendre que lorsque les contours et la solidité de ce nouvel ordre de sécurité pourront être appréciés. Elle sera alors prise essentiellement en fonction de la réponse qu'il conviendra de donner à la question de savoir si la participation de la Suisse à ce système de sécurité régional permettra de protéger plus efficacement le pays et sa population que sa non-participation. Un petit Etat pacifique a un intérêt éminent à voir un tel système de sécurité fonctionner de manière efficace. La Suisse a par conséquent l'intention de prendre part à sa construction.

Etant donné qu'on ignore ce que sera en définitive l'architecture de la sécurité européenne et quel rôle y joueront les différents acteurs, la Suisse doit examiner de manière objective les relations qu'elle entend entretenir à l'avenir avec toutes ces institutions. Telle est la tâche stratégique commune de notre future politique extérieure et de sécurité. A l'heure actuelle, les questions touchant à la politique de sécurité de l'Europe sont discutées au sein de différents organismes dont la Suisse ne fait pas partie, comme le Conseil de coopération de l'OTAN (COCONA) ou le forum de coopération de l'UEO (WEUCC). Encouragé par l'engagement fructueux de la Suisse dans le cadre du processus de la CSCE, le Conseil fédéral examine actuellement si la Suisse doit participer aux nouveaux forums de coopération européens, pour autant que la possibilité lui en soit offerte.¹⁰ Etant donné que les membres du COCONA et du WEUCC proviennent d'horizons très divers et que leurs engagements en matière de politique de sécurité sont très limités, un rapprochement institutionnel ne poserait aucun problème du point de vue de la neutralité. Les autres Etats neutres européens envisagent d'ailleurs eux aussi d'y participer. La Finlande prend déjà part aux séances du COCONA en tant qu'observateur.

La neutralité de la Suisse ne s'opposerait pas non plus à ce que notre pays se rapproche de l'OTAN et de l'UEO. Toutes deux sont en effet des acteurs importants du point de vue de la politique de sécurité européenne. Toutes deux sont à la disposition de la CSCE comme instruments de maintien de la paix. Toutes deux participent à la formation du paysage géopolitique dans lequel nous évoluons. Il paraît donc utile d'examiner s'il est opportun pour la Suisse d'établir des contacts avec ces organisations, pour autant que celles-ci soient prêtes à dialoguer avec des Etats neutres comme la Suisse. Ces contacts auraient pour objectif de permettre à notre pays de prendre part à des débats d'idées prospectifs et de défendre ses propres intérêts.

4 Neutralité et sanctions

41 Les sanctions des Nations Unies

411 Le système de sécurité des Nations Unies et la pratique suivie jusqu'à présent par la Suisse

¹⁰Pour plus de détails, cf. le rapport sur la politique étrangère, chiffre 411.

La neutralité d'une part et le système de sécurité collective des Nations Unies d'autre part sont deux institutions de droit international public qui ne reflètent pas les mêmes stades de développement de l'ordre international et qui, à première vue, sont quelque peu antagonistes. La neutralité résulte de la conception de la guerre qui avait cours jusqu'au début du XX^e siècle et qui se caractérisait par une certaine indifférence à l'égard des conflits armés: la guerre était alors encore considérée comme un moyen normal et légitime de règlement des différends internationaux. Il était alors tout à fait admissible - même du point de vue moral - qu'un Etat opte pour le statut de neutralité face à un conflit armé.

Le système de sécurité collective des Nations Unies procède, lui, de considérations très différentes: il se fonde sur le principe selon lequel la guerre et tout recours à la force en général sont bannis des relations internationales. En vertu de la Charte des Nations Unies, les seules exceptions à cette interdiction absolue de l'usage de la force sont le droit à la légitime défense en cas d'agression armée ainsi que l'application de sanctions collectives. La sécurité internationale et la paix doivent être maintenues ou rétablies par des moyens pacifiques de règlement des différends ou, en dernier recours, au moyen de sanctions communes décidées par la communauté internationale à l'encontre de l'Etat qui a rompu la paix. Dans ce système de sécurité collective, tout Etat menaçant la paix ou la sécurité d'un autre Etat perturbe la paix et la sécurité de la communauté internationale tout entière. La Charte des Nations Unies bannit la guerre en tant que moyen de règlement des conflits internationaux et légitime les sanctions collectives de tous les Etats à l'encontre de l'Etat ayant perturbé la paix. Le concept de neutralité ne se trouve nulle part dans la Charte des Nations Unies, car un système de sécurité collective fonctionnant constamment ne laisse plus aucune place par principe à la notion classique de neutralité. Ce système exige en effet **en permanence et de tous les Etats** qu'ils agissent contre celui qui rompt la paix.

L'élément central du système de sécurité collective des Nations Unies est le Conseil de sécurité. Conformément au chapitre VII de la Charte des Nations Unies, il peut, lorsqu'il constate une menace contre la paix, une rupture de la paix ou un acte d'agression (art. 39), prendre quatre mesures différentes: il peut inviter les parties à se conformer à des mesures provisoires (art. 40), formuler des recommandations (art. 39), ordonner des **sanctions n'impliquant pas l'emploi de la force armée** (art. 41) ou imposer des **sanctions militaires** (art. 42). Le Conseil de sécurité peut, au titre des sanctions n'impliquant pas l'emploi de la force armée, exiger l'interruption complète ou partielle des relations économiques et des communications ferroviaires, maritimes, aériennes, postales, télégraphiques et radioélectriques ainsi que la rupture des relations diplomatiques. Si le Conseil de sécurité considère que les sanctions au sens de l'article 41 sont insuffisantes ou si elles se sont déjà révélées inadéquates, il peut ordonner des sanctions militaires. Celles-ci sont exécutées par les forces armées que les Etats membres mettent à la disposition des Nations Unies conformément à un accord spécial (art. 43) ou dont l'engagement a été autorisé par le Conseil de sécurité.

Pour les organes et les membres des Nations Unies, les sanctions qui ont été décrétées par le Conseil de sécurité en application du chapitre VII (art. 39 à 51) de la Charte sont juridiquement contraignantes. C'est pourquoi tous les Etats membres sont tenus d'appliquer les sanctions économiques de l'ONU. Aucun n'est en revanche contraint de prendre une part active aux sanctions militaires. L'article 43 de la Charte prévoit expressément que les Etats membres ne peuvent être tenus de prendre part à des sanctions militaires que sur la base d'accords spéciaux devant être ratifiés par les Etats concernés selon les règles de leur droit constitutionnel. Les Etats ne peuvent pas être contraints de conclure de tels accords. De même, l'autorisation du Conseil de sécurité permettant le recours à la force pour appliquer ses décisions ne fait que légitimer, et non imposer, l'action des Etats. La décision de participer ou non à des sanctions ou interventions militaires est laissée à leur entière discrétion politique.

Le Conseil de sécurité ne peut décréter des sanctions que si neuf de ses quinze membres y donnent leur accord et si aucun de ses cinq membres permanents¹¹ ne s'y oppose (veto). Le Conseil de sécurité ayant été très souvent paralysé par le veto de l'un ou de l'autre membre permanent, le système de sécurité collective de l'ONU n'a été appliqué jusqu'ici que rarement. Depuis 1945, en dépit de ce système de sécurité, le monde a été ravagé par une multitude de conflits armés.

L'instrument des **sanctions n'impliquant pas le recours à la force armée** n'a été utilisé qu'à quelques rares occasions: en 1966, un embargo économique a été décrété contre la Rhodésie, en 1977 a été prise la décision d'interdire toute vente d'armes à l'Afrique du Sud; en 1990, l'Iraq a été l'objet de sanctions économiques étendues, combinées avec un blocus aérien et maritime; en 1991, on a interdit toute vente d'armes à la Yougoslavie et en 1992, on a pris la même mesure à l'encontre de la Somalie et du Liberia; en 1992, on a encore interrompu les communications aériennes avec la Libye et pris des mesures économiques contre la Serbie et le Monténégro, qui ont été renforcées en 1993. La Suisse a réagi aux sanctions décrétées contre la Rhodésie en appliquant le principe du "courant normal", c'est-à-dire en stabilisant le volume commercial à la moyenne de celui d'une période de base représentative ayant précédé le prononcé des sanctions. La Suisse respectait déjà l'embargo sur les armes à destination de l'Afrique du Sud, de la Yougoslavie, de la Somalie et du Liberia en application de la loi fédérale du 30 juin 1972 sur le matériel de guerre (RS 514.51), qui interdit toute livraison d'armes dans les régions politiquement instables. Quant aux sanctions non militaires contre l'Iraq - les premières sanctions de l'ONU dirigées contre un Etat impliqué dans un conflit international - la Suisse y a pris part. Elle a aussi appliqué de manière autonome les sanctions décrétées contre la Libye et la Serbie/Monténégro. Cette politique du Conseil fédéral a été largement approuvée tant en Suisse qu'à l'étranger.

Les cas de **mesures militaires** décrétées par le Conseil de sécurité sont peu nombreux. En 1950, il recommanda aux Etats membres d'aider militairement la République de Corée contre la Corée du Nord. En 1966, la Grande-Bretagne a été autorisée à faire usage de la force, si nécessaire, pour appliquer l'embargo pétrolier décrété contre la Rhodésie. Durant le conflit du Golfe de 1990 et 1991, les Etats membres ont été autorisés à prendre contre l'Iraq toutes les mesures nécessaires pour obtenir l'application des résolutions antérieures et pour rétablir la sécurité internationale dans la région. Toutes ces mesures militaires n'ont jamais été prises sur la base d'accords spéciaux au sens de l'article 43 de la Charte des Nations Unies, avant tout parce qu'aucun Etat n'a jamais été disposé à mettre ses forces armées à la disposition du Conseil de sécurité et qu'aucun Etat ne pouvait, au surplus, y être contraint. Bien plus, à chaque fois, ce sont des Etats membres isolés qui se sont chargés de l'exécution des actions militaires, après y avoir été autorisés par le Conseil de sécurité.

L'**intervention humanitaire** de force est un cas particulier de sanction militaire. Elle a pour but de protéger les populations d'un Etat contre les persécutions inhumaines auxquelles elles sont exposées sur le territoire même de cet Etat ou de garantir l'aide humanitaire. C'est sur la base des chapitres VI et VII de la Charte des Nations Unies que le Conseil de sécurité a, en 1991, à l'issue de la Guerre du Golfe, autorisé la communauté internationale à protéger les Kurdes irakiens, puis, en 1992, à assurer une aide humanitaire armée à la Somalie, et, en 1992 et 1993, à la Bosnie-Herzégovine.

La Suisse n'a jamais pris part, par principe, à des sanctions militaires. Après le lancement des actions militaires alliées dans le conflit du Golfe le 17 janvier 1991, le Conseil fédéral avait décidé de ne pas autoriser les Etats appliquant les mesures militaires décrétées par l'ONU à survoler le territoire suisse avec des avions de combat ou des appareils transportant des troupes ou des munitions. Toutefois, il avait alors annoncé qu'il entendait réexaminer sa pratique.¹² Il n'a par ailleurs plus accordé aucune autorisation

¹¹ Sont membres permanents du Conseil de sécurité la Chine, les Etats-Unis d'Amérique, la France, la Grande-Bretagne et la Russie (en continuation de l'URSS).

¹² Cf. la réponse du Conseil fédéral à la question ordinaire Oehler du 21 janvier 1991.

d'exporter du matériel de guerre dans les Etats de la région en crise, la Turquie comprise. Quant aux autorisations d'exportation dans les Etats ayant des troupes stationnées sur la péninsule arabique, elles ne furent plus accordées qu'à la condition que le matériel de guerre livré ne serait pas utilisé dans le cadre d'actions militaires dirigées contre l'Iraq. Le Conseil fédéral a en revanche toujours généreusement autorisé et soutenu les mesures et les survols à caractère humanitaire. Après la fin de la guerre proprement dite, la Suisse a pris une part active à l'exécution des sanctions dirigées contre l'Iraq en mettant notamment à la disposition de l'ONU des experts chargés de retrouver et de détruire les armes biologiques et chimiques ainsi que leurs lieux de production en Iraq. Dans les territoires en crise de la Somalie et de la Bosnie-Herzégovine, le Conseil fédéral a apporté une aide humanitaire notamment en proposant les services du Corps suisse d'aide en cas de catastrophe ainsi qu'en soutenant généreusement le CICR.

Le chapitre suivant est consacré aux considérations qui ont amené le Conseil fédéral à soutenir de manière solidaire les sanctions non militaires des Nations Unies ainsi qu'à la position qu'il entend adopter à l'avenir face à de telles sanctions.

412 La compatibilité de la neutralité avec le système de sanctions des Nations Unies

La neutralité de la Suisse et le système de sécurité collective des Nations Unies visent des buts similaires, à savoir préserver l'intégrité des Etats, prévenir les conflits et les guerres et maintenir un état de coexistence pacifique entre tous les pays. Contrairement à la neutralité, qui est une institution à caractère plutôt défensif, le système de sécurité collective de l'ONU cherche à atteindre ses objectifs au moyen de sanctions collectives de tous les Etats à l'encontre de celui qui perturbe la paix. Le système de sécurité collective présuppose, pour être efficace, un large accord des membres de la communauté internationale. La neutralité, en revanche, est une institution qui est justement appropriée en cas d'absence d'unanimité. Toutes les deux visent des objectifs similaires, mais divergent quant à la méthode appliquée face à un Etat qui a rompu la paix. Elles n'en sont pas moins parfaitement compatibles.

En tant que petit Etat la Suisse a un intérêt primordial à ce que le système de sécurité collective de l'ONU fonctionne efficacement. Il est important pour elle que l'application du droit international public et de l'interdiction du recours à la force soit imposée à tous les Etats et que soit mis en place un ordre pacifique dans lequel les petits ne sont pas à la merci des plus forts. C'est pour cela que la Suisse - qu'elle soit ou non membre de l'ONU - se doit de répondre aux **impératifs de la solidarité internationale** et de soutenir l'ONU lorsqu'elle prend, unie, les mesures prévues par la Charte contre un Etat qui a violé le droit international. Entre un Etat qui rompt la paix ou méprise gravement l'ordre international et l'ensemble des autres membres de la communauté internationale, il ne saurait y avoir d'attitude neutre. Le seul parti que la Suisse puisse prendre en pareils cas est celui du droit et donc celui des Nations Unies. Il faut par ailleurs considérer que les sanctions sont prises à l'encontre de membres de l'ONU qui, en adhérant à l'Organisation, ont expressément accepté les objectifs et les moyens de celle-ci et se sont ainsi soumis implicitement au système de sanctions.

Il pourrait être dangereux pour la Suisse de choisir la voie solitaire contre les membres permanents du Conseil de sécurité et le reste de la communauté internationale présentant un front uni à l'égard d'une décision du Conseil de sécurité. Une telle attitude risquerait d'avoir pour notre pays des conséquences très graves dans les domaines politique, économique et même en ce qui concerne la politique de sécurité. En ne s'associant pas aux sanctions économiques, la Suisse en viendrait à soutenir moralement et en fait le pays qui a violé le droit, à contrecarrer les mesures ayant pour but de soumettre cet Etat à un blocus économique et à tirer de sa situation des avantages économiques alors que tous les autres Etats feraient des sacrifices en participant au boycott. Une telle position serait forcément considérée par la communauté internationale comme favorisant l'Etat frappé de sanctions et causerait à la Suisse la perte d'une bonne partie du prestige dont elle jouit à travers le monde. De plus, la Suisse courrait le risque que le Conseil de

sécurité la contraigne à appliquer elle aussi les sanctions décrétées en exerçant sur elle des pressions économiques, voire militaires. La Suisse se trouverait alors dans une situation difficile. En cas de sanctions militaires de l'ONU, il est même permis de douter que la Suisse puisse effectivement imposer aux autres Etats le respect de sa position.

Se fondant sur la doctrine dominante de l'époque, le Conseil fédéral avait, en 1981, défendu le point de vue selon lequel la participation d'un Etat neutre à l'application de sanctions économiques décrétées par l'ONU ne posait pas de problème particulier au regard du droit de la neutralité. Il avait en revanche estimé que la participation à des sanctions militaires ne pouvait pas être envisagée par un Etat neutre, car elle serait en contradiction avec le droit de la neutralité.¹³

Considérant avant tout l'universalité de l'ONU et la prétention accrue de celle-ci, ces dernières années, à faire appliquer le droit international, la doctrine la plus récente a presque unanimement adopté un point de vue contraire, qui a notamment été repris par l'Autriche depuis la Guerre du Golfe. Le droit de la neutralité dans sa conception classique ne s'applique par principe pas aux sanctions qui sont décrétées par le Conseil de sécurité en vertu du chapitre VII de la Charte et qui ont l'appui de la majeure partie des membres de la communauté internationale. Selon ce point de vue, la participation d'un Etat neutre aux sanctions de l'ONU décrétées en vertu du chapitre VII de la Charte n'est pas en contradiction avec le droit de la neutralité.¹⁴ Cela vaut pour toutes les sanctions, qu'elles soient économiques ou militaires. On considère dans cette conception que les sanctions militaires décidées par l'ONU ne doivent pas être assimilées à une guerre au sens du droit de la neutralité, mais à des mesures juridiques visant à faire appliquer des décisions prises par le Conseil de sécurité agissant au nom de la communauté internationale. Celui-ci, de même que tous les Etats qui font usage de son autorisation à recourir à l'utilisation de la force n'agissent pas en tant que belligérants, mais comme organes d'exécution du droit international. C'est la raison pour laquelle rien ne s'oppose à ce que des Etats neutres de manière permanente s'associent à des sanctions de l'ONU. Le droit de la neutralité ne restreint en rien leur liberté d'action dans ce domaine.

413 La marge de manoeuvre de la Suisse face aux sanctions de l'ONU

Là où son intérêt et ses obligations de solidarité l'exigent, la Suisse doit à l'avenir participer de manière autonome aux sanctions **non militaires**, et plus particulièrement aux sanctions **économiques** des Nations Unies, pour autant que le Conseil de sécurité les ait décrétées conformément à la Charte et qu'elles soient appuyées par la grande majorité des Etats membres. La Suisse se réserve en revanche de s'abstenir d'une participation aux sanctions si des Etats déterminants renoncent d'emblée à y prendre part ou si l'unité de la communauté internationale appliquant les sanctions se désagrège.

C'est avant tout dans l'optique de la **sauvegarde de ses intérêts** et de l'accomplissement de ses **obligations de solidarité** que la Suisse doit décider de l'opportunité et, le cas échéant, de la forme de sa participation à des sanctions **militaires** ou à une intervention humanitaire ordonnées ou autorisées par le Conseil de sécurité. Le Conseil fédéral doit peser soigneusement les intérêts en présence pour apprécier si la participation de la Suisse à de telles mesures ou du moins l'absence d'entrave est dans l'intérêt de la Suisse et s'impose pour des raisons humanitaires ainsi que pour des raisons de solidarité, d'humanité et de paix internationale. Il doit en particulier déterminer quelle attitude de la Suisse servira le mieux la paix et l'humanité. Etant donné que tout conflit militaire comporte des imprévus et que notre pays ne prend pas

¹³ Message du 21 décembre 1981 sur l'adhésion de la Suisse à l'Organisation des Nations Unies (ONU) (FF 1982 1505 ss).

¹⁴ Cf. Dietrich Schindler, Kollektive Sicherheit der Vereinten Nationen und dauernde Neutralität der Schweiz, Revue suisse de droit international et de droit européen, vol. 4/1992, p. 435 ss; Daniel Thürer, UN Enforcement Measures and Neutrality: The Case of Switzerland: Archives du droit international 30, 1992, p. 63 ss; Christian Dominicé, La neutralité de la Suisse au carrefour de l'Europe, tiré à part de: Semaine judiciaire 1991, p. 398 ss; Jacques-Michel Grossen, Quelques aspects juridiques du conflit du Golfe, tiré à part de: Recueil de Jurisprudence neuchâteloise, 1992, p. 9 ss.

part militairement à des conflits armés, il importe toutefois d'agir avec prudence. Il ne faut en effet pas oublier qu'une participation à des sanctions peut comporter certains risques pour la politique de sécurité de la Suisse.

Par solidarité avec la communauté internationale et parce qu'elle a tout intérêt à une action efficace contre l'Etat qui a violé le droit international, la Suisse ne fera en règle générale **pas obstacle** aux actions militaires du Conseil de sécurité ou des Etats autorisés par l'ONU à recourir à la force.

La non-participation de la Suisse aux sanctions de l'ONU ne lui procurerait pas une position privilégiée pour offrir ses **bons offices** dans le conflit en question. Dans l'optique de la Charte des Nations Unies, l'ONU n'est en effet jamais partie à un conflit, mais la gardienne de l'ordre mondial mandatée par la communauté internationale tout entière et chargée de rétablir la paix internationale. Lorsque l'ensemble des membres de l'ONU prennent position contre un Etat, il ne peut y avoir, du point de vue de la Charte, d'attitude neutre entre eux et celui qui a enfreint le droit international. Par conséquent, il ne saurait, dans ce cas, être question de médiation par un tiers. Du reste, la Guerre du Golfe et les conflits de l'ancienne Yougoslavie ont bien montré que les contacts diplomatiques entre un Etat s'étant rendu coupable de violations du droit international et l'ONU ou les autres Etats se poursuivent par le biais de l'ONU à New York même durant et après l'application de sanctions militaires, et cela de manière bien plus intense que n'aurait pu le permettre l'interposition d'une puissance protectrice.

Dans tous les cas de conflits armés dans lesquels le système de sécurité collective de l'ONU reste sans effets, la Suisse optera pour une position conforme aux obligations découlant de son statut de neutralité. Par ses bons offices, elle tentera de contribuer à la recherche d'une solution pacifique.

42 Les sanctions économiques en dehors du système des Nations Unies

Les sanctions économiques peuvent être un moyen d'action important et légitime non seulement à l'intérieur du système des Nations Unies, mais aussi au niveau régional, pour lutter contre les violations de la paix et du droit international public, pour sauvegarder des valeurs fondamentales et pour faire respecter les règles impératives du droit international (*jus cogens*). En restreignant ainsi l'importation ou l'exportation de marchandises, de matières premières, de technologie, de capitaux ou de services par un Etat ou par un groupe d'Etats on peut tenter d'amener l'Etat sanctionné sur le plan économique à adopter l'attitude souhaitée. Ces mesures peuvent venir se substituer à l'usage de la force; elles peuvent être prises soit en lieu et place de sanctions militaires, soit en tant que mesures préliminaires à celles-ci. Elles peuvent ainsi être un instrument moderne de politique de sécurité. Les sanctions économiques peuvent, notamment si elles sont prises par un groupe d'Etats ayant un certain poids, avoir un impact politique considérable.

On peut s'attendre, à l'avenir, à ce que des sanctions économiques ou d'autres mesures admises par le droit international public soient prises à l'encontre d'Etats ou de groupes d'Etats qui se sont rendus coupables d'une violation du droit ou ont troublé la paix non seulement par les Nations Unies, mais, aussi par des organisations régionales ou par des groupes d'Etats. A titre d'exemple, citons les mesures de novembre 1991 adoptées par de nombreux pays européens à l'encontre de l'ex-Yougoslavie. L'Union européenne (UE), quant à elle, s'est donné les moyens de décréter de telles sanctions dans le cadre de la Politique étrangère et de sécurité commune¹⁵. Il est possible que la CSCE institue elle aussi un jour un instrument de sanction revêtant la forme de mesures économiques. Les Etats industrialisés envisagent par ailleurs aujourd'hui déjà l'adoption de mesures coordonnées ayant pour but d'interdire l'exportation de biens et de technologie "ABC-Dual-Use" afin de prévenir la prolifération des armes de destruction massive et des systèmes porteurs nécessaires à leur utilisation.

¹⁵ Pour plus de détails, cf. chiffre 532.

En principe, il n'existe, selon le droit de la neutralité, aucune incompatibilité entre le statut de neutralité et la participation à des sanctions économiques. Depuis le XVII^e siècle, les Etats neutres se sont vu concéder le droit de tirer avantage du commerce même durant les guerres en fournissant des biens d'usage courant à un belligérant, voire à l'ensemble des parties au conflit. Ce **droit de l'Etat neutre à commercer librement** par la voie terrestre ou maritime a d'ailleurs été codifié dans les Conventions de La Haye de 1907. De fait, il est même stipulé à l'article 7 de la V^e Convention (RS 0.515.21) qu'une puissance neutre "n'est pas tenue d'empêcher l'exportation ou le transit, pour le compte de l'un ou de l'autre des belligérants, d'armes, de munitions et, en général, de tout ce qui peut être utile à une armée ou à une flotte." L'Etat neutre doit mettre les belligérants sur un pied d'égalité uniquement s'il limite ou interdit le commerce de ces marchandises (art. 9 de la V^e Convention de La Haye), comme la Suisse, par exemple, le fait au moyen de sa loi sur le matériel de guerre de 1972. Cette obligation de réserver un traitement égal à tous les belligérants ne s'applique toutefois qu'aux biens qui sont, par nature, destinés exclusivement ou essentiellement à des buts militaires. Pour le reste, la Convention de La Haye n'impose aucune obligation d'égalité et laisse à l'Etat neutre la liberté de conduire ses relations économiques internationales comme il l'entend. Elle ne prévoit aucune obligation expresse de neutralité économique.

Lorsque des sanctions sont prises à l'encontre d'un Etat qui a rompu la paix ou violé le droit international public ou d'autres engagements communs tels que les principes de la CSCE, ces mesures peuvent avoir pour fonction **de rétablir l'ordre et donc de servir la paix**. De telles mesures sont conformes au sens et à l'esprit de la neutralité. L'Etat neutre qui s'oppose généralement à des sanctions de ce type prises dans l'intérêt de la paix ou qui va même jusqu'à les empêcher agit en contradiction avec les objectifs et les valeurs fondamentales de sa neutralité. Il s'expose même, selon les circonstances, au risque de favoriser involontairement une violation du droit international et, de ce fait, de l'enfreindre lui-même. La neutralité d'un Etat ne sera pas respectée par la communauté internationale si une de ses caractéristiques est le maintien de relations économiques avec un Etat sanctionné pour avoir violé les règles du droit international public. Etant donné que l'humanité est aujourd'hui condamnée à s'entendre si elle veut survivre, qu'il nous faut par conséquent chercher à atteindre nos objectifs élémentaires par la coopération et qu'il est devenu impossible de réduire la sécurité au territoire d'un seul pays, l'Etat neutre doit lui aussi être par principe disposé à s'associer aux mesures qu'un groupe d'Etats qui ont un certain poids au niveau régional a adoptées à l'encontre d'un Etat ayant violé le droit ou perturbé la paix.

Pour ces raisons, le Conseil fédéral est en principe disposé, à l'avenir, à s'associer à des sanctions économiques prises en dehors du système de sécurité collective des Nations Unies. Après avoir soigneusement pesé les intérêts en présence, il décidera dans chaque cas si, pour rétablir une situation conforme au droit international et pour préserver les intérêts de notre pays, la Suisse doit ou non participer à de telles sanctions. Il prendra cette décision en tenant compte des risques qu'une participation de la Suisse peut comporter pour notre politique de sécurité, notamment du risque que la Suisse soit impliquée dans un conflit militaire.

5 Neutralité et Union européenne (UE)

L'Union européenne est aujourd'hui l'organisation clé en Europe, l'institution qui donne le ton à tout le continent. Elle joue un rôle important dans l'instauration d'un nouvel ordre européen, dans la mise sur pied d'un système de sécurité européenne, dans la lutte contre les nouvelles formes de menaces, dans le domaine de la politique économique et monétaire et en ce qui concerne bien d'autres questions de portée européenne. La Suisse, sa politique étrangère et de sécurité, sa neutralité, mais aussi de nombreux aspects de sa politique intérieure, subissent l'influence de l'UE et sont touchés de manière fondamentale par les décisions de celle-ci, **indépendamment du fait qu'elle soit ou non membre de l'Union européenne**.

Le Conseil fédéral a annoncé en 1991 déjà que la politique d'intégration de la Suisse avait pour objectif l'adhésion à la CE et il a demandé l'ouverture de négociations d'adhésion en mai 1992. Tout en tenant compte du verdict populaire du 6 décembre 1992 sur le Traité sur l'EEE, le Conseil fédéral maintient en principe l'objectif d'une adhésion à l'UE. Ci-après, on présentera les raisons pour lesquelles la neutralité resterait un instrument utile à notre politique étrangère et de sécurité si la Suisse devait adhérer à ME et l'on exposera pourquoi l'adhésion à l'UE serait parfaitement compatible avec le statut de neutralité.¹⁶

51 La politique étrangère et de sécurité de l'UE

Depuis sa création, la CE possède aussi une dimension de politique étrangère et de sécurité qui n'a cessé de se renforcer au fil des ans.¹⁷ L'union économique n'a jamais été qu'un instrument au service d'une cause, à savoir **l'instauration d'une ère de paix** en Europe ainsi que l'intégration politique et l'unification de l'Europe. En matière de politique de sécurité, le processus d'intégration de l'UE est toutefois moins avancé que dans le domaine économique. Dans ce contexte, on distingue trois stades:

-Depuis la fin des années 1960, l'objectif politique de la CE fut poursuivi dans le cadre de la **Coopération politique européenne (CPE)**, qui permettait aux membres de la CE d'élaborer des positions communes en matière de politique étrangère afin d'augmenter leur possibilité d'influence par une approche cohérente. De nombreuses positions concordantes sur des questions de politique étrangère et des sanctions économiques à l'encontre d'Etats tiers furent ainsi adoptées dans le cadre de la CPE. La CPE était une coopération intergouvernementale dépourvue de dimension supranationale. Sans consensus général, aucune action commune n'était en effet possible. Les décisions politiques ne pouvaient en aucun cas être imposées à l'un ou l'autre Etat membre. Il était possible d'opposer un veto contre une décision de la CPE ou de rester à l'écart.

-A l'entrée en vigueur du Traité sur l'Union européenne, la CPE a été remplacée par la **Politique étrangère et de sécurité commune (PESC) de l'Union européenne**. La PESC va plus loin que la CPE. Certes, la coopération conserve son caractère interétatique et ne relève toujours pas de la Communauté. La PESC implique tout de même une action unique et non plus une simple coordination de positions nationales. Dans le domaine de la politique, de sécurité, les actions communes, dont les modalités peuvent être fixées à la majorité simple si nécessaire, se limitent, dans un premier temps, aux quatre domaines que sont le processus de la CSCE, le désarmement et le contrôle des armements en Europe, la non-prolifération des armes nucléaires ainsi que le contrôle des transferts de technologie militaire et des exportations d'armes à destination de pays tiers. L'inclusion de la défense, c'est-à-dire de l'élément central de la politique de sécurité, dans la coopération est prévue, mais doit encore être approuvée par tous les Etats membres. Il est expressément stipulé que la politique de l'Union n'affecte pas le caractère spécifique de la politique de sécurité et de défense de certains Etats membres.¹⁸

-Il existe une clause évolutive ouvrant la perspective d'une intégration de la défense dans les compétences communautaires. Selon cette disposition, la PESC comprend "l'ensemble des questions relatives à la sécurité de l'Union européenne, y compris la définition à terme d'une politique de défense commune, qui pourrait conduire, le moment venu, à une défense commune".¹⁹ Il est prévu que cette thématique soit discutée dans une future conférence des gouvernements en 1996. Le cas échéant, ce pas important devra toutefois lui aussi être approuvé et ratifié par tous les Etats qui seront alors membres de l'UE.

¹⁶ Cf. le rapport du 18 mai 1992 sur la question de l'adhésion de la Suisse à la Communauté européenne (FF 1992 III 1125, 1244 ss).

¹⁷ Cf. le rapport du 18 mai 1992 sur la question de l'adhésion de la Suisse à la Communauté européenne (FF 1992 III 1232 ss).

¹⁸ Article J.4.4. du Traité de Maastricht sur l'Union européenne.

¹⁹ Article J.4.1. du Traité de Maastricht sur l'Union européenne.

52 Le maintien de la neutralité en cas d'adhésion à l'UE

Il ressort clairement de cet aperçu que l'Union européenne n'offrira pas dans un avenir prévisible **un système de sécurité et de défense solides** qui puissent garantir à la Suisse et à ses citoyens au moins la sécurité que leur confère sa neutralité permanente et armée. La Suisse maintiendrait donc sa neutralité armée même si elle adhérerait à l'UE. Elle veillerait elle-même, par un armement militaire adéquat, à pouvoir se défendre contre un agresseur éventuel et à éviter que n'apparaisse sur son territoire un vide en matière de politique de sécurité.

Pour ce qui est des questions politiques et économiques ainsi que de la lutte contre les nouvelles menaces, la Suisse obéirait en revanche aux impératifs de ses intérêts nationaux et de la solidarité avec les autres Etats de l'UE, si elle devait un jour devenir membre de l'Union. Elle s'engagerait plus particulièrement pour la mise sur pied d'un système de sécurité solide propre à l'UE, et d'un système global de règlement pacifique des différends en Europe. Elle apporterait son soutien à tous les efforts de l'UE visant à apaiser les conflits militaires, que ce soit à l'intérieur ou hors des frontières de l'Europe. Elle continuerait de proposer ses bons offices et s'efforcerait d'accroître, par le poids de l'UE, ses possibilités de plus en plus limitées. Notre pays pourrait mettre au service de l'UE et de ses Etats membres la longue tradition qui est la sienne dans le domaine humanitaire et en tant que siège de nombreuses organisations internationales. En définitive, la Confédération servirait loyalement l'UE en contribuant à rendre notre monde plus stable, plus sûr et plus démocratique.

La Suisse pourrait souscrire sans réserves aux objectifs de l'Union en matière de politique de sécurité commune fixés dans le Traité de Maastricht. Elle participerait en outre loyalement à leur perfectionnement. Au cas où l'UE parviendrait un jour à mettre sur pied une structure de défense commune solide et durable, notre pays devrait être disposé à repenser le principe même de sa neutralité.

53 La compatibilité entre neutralité et appartenance à l'UE

Ainsi que le Conseil fédéral l'a écrit dans son rapport du 18 mai 1992 sur la question de l'adhésion de la Suisse à la Communauté européenne, les Etats membres et la Commission européenne sont d'avis que c'est en premier lieu à l'Etat neutre lui-même qu'il appartient de juger si le statut de membre de l'UE est compatible avec sa neutralité. Le pays neutre candidat à l'adhésion doit, estiment-ils, être prêt à remplir tous les engagements résultant du traité et à partager la finalité que l'Union européenne s'est fixée en matière de politique de sécurité et de défense, cela sans aucune réserve ni restriction mentale.²⁰ Ils relèvent qu'il convient de tenir compte de la pratique du Conseil européen consistant, lorsqu'il y a consensus, à décréter des sanctions économiques contre certains pays dans le cadre de la CPE (respectivement de la PESC).²¹ Des problèmes pourraient apparaître dans ce contexte si un membre neutre devait juger bon de s'opposer systématiquement à de telles mesures parce qu'elles lui paraîtraient en contradiction avec sa politique de neutralité. D'autre part, la PESC pourrait être mise en difficulté si un pays, arguant de sa neutralité, venait à bloquer le processus décisionnel de la PESC, empêchant ainsi toute réalisation concrète. Il importe par conséquent que l'Union obtienne des Etats neutres ayant posé leur candidature d'adhésion l'assurance claire qu'ils seront juridiquement en mesure d'honorer les engagements qui résultent de la PESC. En définitive, la Commission européenne parvient néanmoins à la conclusion que ces problèmes peuvent être résolus sur le plan juridique dans le cadre des négociations d'adhésion.

²⁰ La position de la Commission européenne en ce qui concerne la neutralité ressort clairement de ses avis sur les demandes d'adhésion présentées par l'Autriche, la Suède et la Finlande: cf. les avis de la Commission européenne du 31 juillet 1991 sur la demande d'adhésion de l'Autriche, du 31 juillet 1992 sur la demande d'adhésion de la Suède et du 30 octobre 1992 sur la demande d'adhésion de la Finlande.

²¹ Cette compétence est dérivée de l'article 113 du Traité du 25 mars 1957 instituant la Communauté économique européenne et a été expressément codifiée à l'article 228a du Traité sur l'Union européenne.

Le Conseil fédéral estime qu'il est **juridiquement possible** de concilier le statut de membre de L'UE avec celui d'Etat neutre. L'adhésion à L'UE ne représenterait pas une violation des obligations juridiques qui incombent à la Suisse de par son statut d'Etat neutre. Le statut de membre de L'UE n'exclurait pas l'adoption d'une position de neutralité face à de futurs conflits. Elle n'impliquerait aucun engagement militaire. Jusqu'à maintenant, la pratique de la CE a été telle que les Etats ayant un statut de neutralité permanente n'auraient encore jamais été amenés à violer les obligations résultant de leur neutralité dans le contexte d'un conflit armé entre Etats. Finalement, la neutralité serait également compatible avec les obligations liées à la PESC. Le droit et les procédures de L'UE sont suffisamment souples pour permettre de dispenser un Etat de prendre part à des actions difficilement conciliables avec sa neutralité. C'est pourquoi le Conseil fédéral ne ferait pas de la neutralité un sujet de négociation si des négociations en vue de l'adhésion de la Suisse à L'UE devaient être entamées.

Les réponses que l'on peut apporter aux questions concrètes concernant la neutralité et le statut de membre de L'UE sont les suivantes:

531 "Politique étrangère et de sécurité commune" et neutralité

Le droit de la neutralité ne s'opposerait en rien à une participation de la Suisse à la PESC, car celle-ci fonctionne en principe selon la règle du consensus et ne peut inclure de décisions relatives à des pactes d'assistance militaire. En matière de politique étrangère, la souveraineté des Etats membres de l'UE dans leurs relations avec des Etats tiers et avec d'autres groupements d'Etats reste donc entière. En revanche, une participation de la Suisse à la PESC générerait d'autres changements fondamentaux. Jusqu'à présent, la Suisse a toujours défini les grandes lignes de sa politique étrangère de manière indépendante. Si elle devenait membre de L'UE, la Suisse devrait coordonner de manière générale sa politique étrangère, et notamment sur les questions délicates de la politique européenne ou globale, avec ses partenaires de l'UE. Néanmoins, la pratique de la CPE a montré que des divergences dans la politique étrangère de l'un ou de l'autre membre étaient tout à fait admises. Même en tant que membre de l'Union, la Suisse continuerait de disposer d'une latitude considérable pour concevoir librement ses relations avec des pays tiers. Elle pourrait notamment rester fidèle aux maximes auxquelles elle est traditionnellement attachée en matière de politique étrangère.

Si l'on compare les positions prises jusqu'à présent par la CPE en matière de politique étrangère avec celles de la Suisse, on dénote une très grande convergence de vues. Cette constatation ne surprend guère si l'on songe que la Suisse et les pays de l'UE partagent des intérêts similaires en matière de politique étrangère et défendent les mêmes valeurs. Cela fait par ailleurs bien des années que la Suisse est soumise à une certaine pression de la part des pays de l'UE, qui font appel à son sens de la solidarité pour l'inciter à se rallier aux vues de l'Union sur les questions majeures de politique étrangère.

La défense est exclue de la PESC. Elle n'est mentionnée que dans une clause évolutive. La neutralité suisse **ne serait donc pas** en contradiction avec les fondements juridiques de la PESC. Les objectifs de la politique de sécurité de l'Union européenne sont semblables à ceux de la politique de sécurité de la Suisse. Elles visent en effet toutes deux à lutter contre les nouvelles formes de menaces par une coopération internationale fondée sur la solidarité. Ainsi que le Conseil fédéral l'a déjà souligné à plusieurs reprises²² la Suisse doit absolument chercher à coopérer avec ses voisins européens dans de nombreux domaines de la politique de sécurité, et cela même si elle ne devait pas adhérer à l'UE.

532 Les sanctions économiques de l'UE

²²Cf. le rapport du Conseil fédéral du 1er octobre 1990 sur la politique de sécurité de la Suisse dans un monde en mutation ainsi que le rapport du 13 février 1992 concernant la conception de l'armée dans les années nonante (plan directeur de l'armée 95).

Les seules divergences dénotées jusqu'ici entre la CPE et la politique étrangère de la Suisse portent sur des sanctions économiques décrétées contre des Etats tiers dans le cadre de la CPE. Comme nous l'avons déjà relevé²³, le droit de la neutralité ne consacre aucune obligation générale de neutralité économique. La décision de prendre part ou non à des sanctions économiques relève en premier lieu des grandes lignes de la politique étrangère et de la politique économique extérieure de la Suisse, qu'elle définit de manière discrétionnaire. Pour autant que des sanctions économiques soient utilisées pour maintenir ou rétablir la paix, pour prévenir ou enrayer des guerres ou encore pour punir des Etats qui ont violé le droit international, la Suisse serait par principe disposée à participer à de telles mesures au sein de l'Union. Elle a notamment fait preuve de cette volonté en novembre 1991, lorsqu'elle a décrété ses propres sanctions à l'encontre des républiques de l'ex-Yougoslavie en s'inspirant des mesures prises par la CE.

Il ne faut pas oublier, dans ce contexte, qu'il existe certaines contraintes de fait: une fois que la Suisse sera entourée de tous côtés par des pays membres de l'UE, lorsque l'Autriche aura adhéré à l'Union, celle-ci pourra empêcher que la Suisse ne commerce par le territoire des Etats membres de l'UE avec un Etat tiers faisant l'objet de sanctions communautaires. Même en restant en dehors de l'UE, notre pays n'aura alors plus aucun moyen de se soustraire aux sanctions économiques décrétées par l'Union.

533 Les objectifs de la politique de défense et la neutralité

Si la Suisse adhérerait à l'UE, le Conseil fédéral serait prêt à faire siens les objectifs que le Traité de Maastricht fixe à l'Union européenne dans le domaine de la politique de sécurité commune. La Suisse ne ralentirait ni n'entraverait le développement de l'Union. Le moment venu, elle s'engagerait à participer loyalement, aux côtés des autres Etats membres, à la mise sur pied d'une défense commune qui devrait accroître la sécurité des Etats membres de l'UE. Elle serait aussi disposée à discuter de sa place dans ce système de sécurité. Tant que l'UE ne se sera pas dotée d'un système de sécurité assurant la défense militaire de ses membres, la neutralité permanente et armée de manière crédible de notre pays conserverait sa justification.

L'un des principaux mérites de la CE est d'avoir rendu improbable toute guerre entre des Etats de l'Europe occidentale. Le processus d'union européenne est habité **par une fonction pacificatrice**. Conformément aux intentions des pères fondateurs de l'unification européenne, les économies des Etats membres de la CE se sont imbriquées à la faveur d'un processus sans cesse réactivé et les relations entre Etats se sont codifiées de manière de plus en plus détaillée, jusqu'à ce que, comme le spécifie le préambule du Traité de Rome, soient jetées les bases d'une "union sans cesse plus étroite entre les peuples européens" et que la guerre entre les différents Etats membres de la CE devienne unimaginable. La poursuite de cette politique fonde de bons espoirs de parvenir à rendre les guerres impossibles sur l'ensemble du continent européen par un élargissement du processus d'intégration. Le soutien à ce processus est tout à fait dans l'intérêt de la Suisse. Il est compatible avec le sens et l'esprit de notre neutralité.

534 La crédibilité de la neutralité suisse après une adhésion à l'UE

Une objection parfois présentée contre l'affirmation selon laquelle la neutralité et le statut de membre de l'UE sont compatibles peut se résumer ainsi: s'il devenait membre de l'UE, notre pays serait assimilé à l'UE en tant que bloc politique, ce qui minerait la crédibilité dont notre neutralité jouit à l'étranger; les Etats non-membres de l'Union, en particulier, pourraient commencer à douter du fait que la Suisse conserverait une attitude neutre en cas de conflit militaire les opposant à l'UE.

Le critère principal en fonction duquel la crédibilité de notre neutralité est appréciée à l'étranger est celui de savoir si la Suisse se montre disposée en toutes circonstances à demeurer résolument fidèle aux

²³ Cf. chiffre 42 ci-devant.

principes fondamentaux de la neutralité, à savoir ne prendre part militairement à aucun conflit armé opposant d'autres Etats, protéger son territoire national en se dotant d'équipements militaires appropriés et mener une politique étrangère prévisible au service de la paix. Le seuil de crédibilité de la neutralité suisse ne peut pas être fixé une fois pour toutes. Il évolue, entre autres, au gré des mutations politiques et économiques en Europe et dans le monde.

Depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, la crédibilité de la neutralité suisse a été appréciée avant tout à la lumière de la division Est-Ouest de notre continent. Il importe donc, si l'on veut porter un jugement aujourd'hui, de tenir compte des bouleversements historiques qui, depuis 1989, changent la face de l'Europe centrale et orientale et de l'ancienne URSS. A l'heure actuelle, la scission de l'Europe en deux blocs antagonistes est dépassée aux niveaux tant politique que militaire. La probabilité que la Suisse se trouve impliquée dans un conflit majeur sur le continent européen est devenue faible. Les Etats d'Europe centrale et orientale, de même que certains Etats qui se sont constitués sur le territoire de l'ancienne URSS, aspirent eux-mêmes à s'intégrer à l'UE sous une forme ou sous une autre. L'adhésion de la Suisse à l'UE ne viendrait en rien modifier, voire perturber, l'équilibre militaire et la situation géopolitique en Europe.

En tant qu'Etat membre de l'UE, la Suisse pourrait toujours veiller à conserver une neutralité crédible à l'étranger en se dotant d'une défense nationale autonome, en participant à la construction de l'Europe pacifique et en proposant ses bons offices. Le Conseil fédéral est par conséquent d'avis que la neutralité suisse resterait à la fois intacte et crédible si la Suisse était membre de l'UE.

Etant donné que les grandes mutations qui sont en train de changer la face de l'Europe ne sont pas encore terminées, l'importance de notre neutralité continuera elle aussi d'évoluer. Le fait que notre pays adhère à l'Union européenne ou non n'aura pas un impact déterminant sur cette évolution. Il est notamment possible que la neutralité de la Suisse continue de perdre de son importance au fur et à mesure que se créeront des structures de sécurité européennes fiables. Que notre pays soit membre de l'Union européenne ou non, la politique étrangère et de neutralité de la Suisse sera différente demain de ce qu'elle était à l'époque de la Guerre froide.

6 Conclusions

Ces dernières années, l'environnement de la Suisse en matière de politique étrangère a connu des changements fondamentaux. Les constantes sur lesquelles nous avons bâti notre politique étrangère et intérieure pendant des décennies ont disparu. Pour pouvoir continuer à défendre efficacement les intérêts de la Suisse dans ce monde en mutation, le Conseil fédéral a, dans de nombreux domaines, adapté sa politique étrangère aux circonstances nouvelles. Il a également procédé, dans ce contexte, à une **réorientation** de la politique étrangère de la Suisse dans l'optique de la neutralité. Le Conseil fédéral a l'intention de persévérer dans cette voie, car elle présente le double avantage de garantir la sauvegarde optimale de nos intérêts nationaux et de laisser le champ libre à la coopération internationale dans tous les domaines où doivent être accomplies des tâches communes et à chaque fois qu'il s'agit de préserver, la paix et la prospérité. Du point de vue de la neutralité, le Conseil fédéral fonde sa politique étrangère sur les **principes** suivants:

61 Le maintien de la neutralité permanente et armée

L'Europe traverse actuellement une période de restructuration fondamentale. En matière de politique étrangère, l'environnement de la Suisse se caractérise par une dynamique porteuse à la fois de chances et de risques. Nous nous trouvons aujourd'hui dans une **période transitoire** qui durera des années. Il faudra attendre encore longtemps avant de voir se réaliser la vision d'un système de sécurité auquel la Suisse et l'Europe tout entière puissent véritablement se fier. Pour cette raison, la Suisse maintiendra sa neutralité

permanente et armée. Celle-ci est un instrument de notre politique étrangère et de sécurité qui a donné satisfaction, qui est souple et qui peut s'adapter aux nouvelles relations internationales tout en nous aidant à préserver nos intérêts.

Cela signifie qu'à l'avenir également, la Suisse ne commencera jamais une guerre et qu'elle n'agressera jamais militairement un autre Etat. Elle continuera par ailleurs de rester neutre en cas de guerre, indépendamment de l'identité des parties ou du lieu et de l'époque du conflit, et de n'apporter une aide militaire à aucun des belligérants. En dotant son armée d'un équipement approprié, elle assurera sa défense contre un éventuel agresseur et évitera qu'un vide militaire n'apparaisse sur son territoire. Elle concevra sa neutralité de manière à pouvoir prendre les précautions militaires nécessaires pour se défendre aussi contre les nouvelles formes de menaces. Selon le type de menace qu'il convient de prévenir, cela pourrait aussi impliquer une coopération transfrontière dans la préparation de mesures de défense. La Suisse continuera par ailleurs de mener une politique étrangère et de sécurité qui soit prévisible.

La Suisse restera attachée à sa liberté d'opinion politique et continuera de défendre activement ses valeurs fondamentales que sont la démocratie, l'Etat de droit et les droits de l'homme. Elle n'obligera pas ses citoyens à faire preuve de neutralité d'opinion et concevra ses relations économiques selon son libre arbitre.

62 Une neutralité au service de la paix

Se fondant sur une longue tradition en matière de bons offices et d'aide humanitaire, la Suisse continuera de donner à sa neutralité une orientation humanitaire et pacifique. Elle renforcera son engagement en faveur de la paix et de la sécurité internationale. Elle aménagera sa neutralité compte tenu des besoins de la solidarité internationale et la mettra au service de la communauté des Etats. La neutralité suisse doit demeurer un élément générateur de paix tant en Europe que dans le monde.

63 Une politique étrangère active dépassant la neutralité pour s'axer sur la participation et la solidarité

Au vu des défis qui marquent cette fin du XX^e siècle, la neutralité ne saurait être comprise comme un statut justifiant l'inaction et le repli sur soi. Depuis toujours, l'élément marquant de la politique étrangère de la Suisse a aussi été la maxime de la solidarité. Depuis un certain temps déjà, le Conseil fédéral met ce principe au centre de sa politique étrangère et de sécurité. Il a en effet la ferme conviction que le partage des responsabilités au niveau international et la participation à la solution des problèmes internationaux ainsi qu'à la prise de décisions au plan international sont les meilleurs moyens de défendre les intérêts de la Suisse dans de nombreux domaines. La **solidarité** globale ainsi que la **coopération et la participation** à l'échelle mondiale et régionale sont les meilleurs serviteurs de nos intérêts.

Cette volonté de coopérer par delà les frontières et de partager des responsabilités internationales, la Suisse en fera notamment preuve lorsqu'il s'agira de se défendre contre ce qu'il est convenu d'appeler les "nouvelles menaces" et de construire des structures de sécurité solides en Europe. Pour assurer sa propre sécurité, la Suisse a un intérêt vital à prendre une part active aux efforts entrepris par d'autres Etats en vue de se défendre contre les risques de types nouveaux, d'assurer le maintien de la paix globale, de maîtriser les crises et d'éliminer les causes de conflits. Le moment paraît dès lors venu d'abandonner la position restrictive qu'elle a défendue jusqu'à présent pour intensifier sa coopération avec d'autres Etats. Cette coopération aura pour but d'améliorer sensiblement la sécurité de la Suisse face aux menaces qui la guettent et de lui permettre de respecter son devoir de solidarité avec l'Europe démocratique. Comme on ignore encore ce que sera l'architecture de la sécurité européenne, et quel rôle chaque acteur y tiendra, la Suisse doit examiner sans préjugés quelles relations elle veut entretenir à l'avenir avec ces institutions.

64 La participation à des mesures coercitives

La participation de la Suisse à des sanctions décidées par les Nations Unies n'est pas en contradiction avec sa neutralité. En tant que petit Etat pacifique, la Suisse a un grand intérêt à ce que le système de sécurité de l'ONU fonctionne et que soit mis en place un ordre pacifique fondé sur le droit international et sur l'interdiction du recours à la force. C'est pourquoi la Suisse continuera d'être solidaire de l'Organisation des Nations Unies lorsque l'ensemble de ses membres prendront des sanctions prévues par la Charte contre l'auteur d'une violation du droit international. Elle participera de façon autonome aux sanctions **non militaires** et plus particulièrement aux sanctions **économiques** de l'ONU, à condition que celles-ci soient appuyées par une grande majorité des Etats membres.

La question de savoir si la Suisse veut faciliter des sanctions militaires ou des interventions humanitaires armées ordonnées ou autorisées par le Conseil de sécurité, par exemple en octroyant des droits de survol, doit être tranchée en fonction des intérêts de notre pays et de ses obligations de solidarité. Le Conseil fédéral décidera, après avoir pesé l'ensemble des intérêts en présence, s'il est dans l'intérêt de la Suisse et s'il s'impose pour des motifs de solidarité, d'humanité et de paix internationale de soutenir de telles mesures. Le législateur a exclu une participation de casques bleus suisses à des sanctions militaires de l'ONU.

Lorsque des sanctions économiques sont prises en dehors du système des Nations Unies à l'encontre d'un Etat qui a rompu la paix ou violé le droit international public ou d'autres engagements communs, ces mesures peuvent avoir pour fonction **de rétablir l'ordre et donc de servir la paix**. De telles mesures sont alors conformes au sens et à l'esprit de la neutralité. C'est pourquoi le Conseil fédéral est, en principe disposé à participer aussi à des sanctions économiques décidées en dehors du système des Nations Unies. Après avoir soigneusement pesé les intérêts en présence, il décidera cas par cas si, pour rétablir une situation conforme au droit international et pour préserver les intérêts de notre pays, la Suisse doit ou non participer à de telles sanctions.

65 La neutralité ne fait pas obstacle à l'adhésion de la Suisse à l'Union européenne

Du point de vue juridique, une adhésion de la Suisse à l'Union européenne serait compatible avec le maintien de sa neutralité, car les Etats membres de l'UE n'ont aucune obligation militaire sur la base du droit en vigueur.

Dans le cadre des obligations politiques de la Politique étrangère et de sécurité commune posées par le Traité de Maastricht, la Suisse devrait, en tant qu'Etat membre de l'UE, se laisser guider dans les questions politiques et économiques par la solidarité avec les Etats membres de l'UE. Au-delà, la Politique étrangère et de sécurité commune inclut "la définition à terme d'une politique de défense commune, qui pourrait conduire, le moment venu, à une défense commune".²⁴

Même si cette déclaration d'intention politique ne fonde encore aucune obligation juridique à une coopération militaire ultérieure dans le cadre de l'UE, un Etat candidat à l'adhésion doit admettre cette finalité de politique de sécurité et de défense inhérente à l'Union européenne. Cela signifie que l'Etat neutre doit être également prêt à repenser sa neutralité, au cas où l'évolution de l'Union le rendrait un jour nécessaire.

66 La stratégie de la participation et de la neutralité

En cette époque marquée par le bouleversement, la politique étrangère et de sécurité de la Suisse doit, au vu des possibilités qui s'ouvrent d'une part et des risques qui subsistent d'autre part, trouver un juste milieu entre l'ouverture et la constance, entre la continuité et le changement. **L'ouverture**, c'est la participation à

²⁴ Article J.4.1. du Traité de Maastricht sur l'Union européenne.

des mesures contre les nouvelles formes de menaces et à la mise en place de structures de sécurité solides. La **continuité**, c'est le refus d'abandonner précipitamment des mécanismes de sécurité éprouvés. Une telle **stratégie** de solidarité et de participation combinées avec la poursuite de nos propres efforts de défense dictés par notre neutralité permanente répond aux besoins légitimes de sécurité d'un petit Etat. Elle reflète à la fois notre volonté d'autodétermination et la conscience que nous avons du fait que notre destin est indissociablement lié à celui du continent européen.

Liste des abréviations

ABC; Atomique, biologique et chimique

AELE; Association européenne de libre-échange

AIEA; Agence internationale de l'énergie atomique

BERD; Banque européenne pour la reconstruction et le développement

CE/UE; Communauté Européenne/Union Européenne

CEDH; Convention européenne des droits de l'homme

CEI; Communauté des Etats indépendants

CERN; Centre européen pour la recherche nucléaire

CICR; Comité international de la Croix-Rouge

CNUCED; Conférence des Nations Unies pour la Coopération Economique et le Développement

COCONA; Conseil de coopération de l'Atlantique du Nord

COST; Coopération européenne dans le domaine de la recherche scientifique et technologique

CSCE; Conférence sur la Sécurité et la Coopération en Europe

Dual use; Bien utilisable à des fins civils et militaires

EEE; Espace économique européen

ESA; European Space Agency / Agence Européenne de l'Espace

EUREKA; Agence Européenne de Coordination de la Recherche

GAFI; Groupe d'actions financières sur le blanchiment de capitaux

GATT; General Agreement on Tariffs and Trade / Accord général sur les Tarifs douaniers et le Commerce

OCDE; Organisation pour la Coopération et le Développement Economique

ONU; Organisation des Nations Unies

OTAN; Organisation du Traité de l'Atlantique Nord

PNUE; Programme des Nations Unies pour l'environnement

PNUD; Programme des Nations Unies pour le développement

UEO; Union de l'Europe occidentale

| | |
|---|----|
| <i>Introduction</i> | 2 |
| 1 <i>Bases de la neutralité suisse</i> | 4 |
| 11 La neutralité permanente et armée | 4 |
| 12 La neutralité: un instrument adapté à la défense de nos intérêts | 4 |
| 13 Le droit de la neutralité | 6 |
| 14 Les fonctions de la neutralité en politique intérieure | 7 |
| 15 Une neutralité au service de la paix | 8 |
| 2 <i>Stratégie de neutralité et de coopération</i> | 9 |
| 21 Le changement de la situation géopolitique | 9 |
| 22 Le maintien de la neutralité | 10 |
| 23 L'accent sur la participation au-delà de la neutralité | 11 |
| 3 <i>Neutralité et sécurité</i> | 12 |
| 31 La limitation de l'indépendance de l'Etat | 12 |
| 32 Les limites de la capacité de défense autonome | 12 |
| 33 La protection contre les nouvelles menaces | 13 |
| 34 La mise sur pied de nouvelles structures de sécurité | 14 |
| 4 <i>Neutralité et sanctions</i> | 15 |
| 41 Les sanctions des Nations Unies | 15 |
| 411 Le système de sécurité des Nations Unies et la pratique suivie jusqu'à présent par la Suisse | 15 |
| 412 La compatibilité de la neutralité avec le système de sanctions des Nations Unies | 18 |
| 413 La marge de manoeuvre de la Suisse face aux sanctions de l'ONU | 19 |
| 5 <i>Neutralité et Union européenne (UE)</i> | 21 |
| 51 La politique étrangère et de sécurité de l'UE | 22 |
| 52 Le maintien de la neutralité en cas d'adhésion à l'UE | 23 |
| 53 La compatibilité entre neutralité et appartenance à l'UE | 23 |
| 531 "Politique étrangère et de sécurité commune" et neutralité | 24 |
| 532 Les sanctions économiques de l'UE | 24 |
| 533 Les objectifs de la politique de défense et la neutralité | 25 |
| 534 La crédibilité de la neutralité suisse après une adhésion à l'UE | 25 |
| 6 <i>Conclusions</i> | 26 |
| 61 Le maintien de la neutralité permanente et armée | 26 |
| 62 Une neutralité au service de la paix | 27 |
| 63 Une politique étrangère active dépassant la neutralité pour s'axer sur la participation et la solidarité | 27 |
| 64 La participation à des mesures coercitives | 28 |
| 65 La neutralité ne fait pas obstacle à l'adhésion de la Suisse à l'Union européenne | 28 |
| 66 La stratégie de la participation et de la neutralité | 28 |
| <i>Liste des abréviations</i> | 30 |

