

## **CH\_VB 93.098 vom 29. November 1993**

Bundesverwaltung, 1993-11-29, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ch\\_vb\\_93.098](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ch_vb_93.098)

FR: CH\_VB 93.098 du 29 novembre 1993

IT: CH\_VB 93.098 del 29 novembre 1993

### **Erwägungen**

#### **E. 29**

novembre 1993 Au nom du Conseil fédéral suisse Le président de la Confédération, Ogi Le chancelier de la Confédération, Couchepin 151

Condensé Ce rapport présente la politique extérieure suisse dans le nouveau contexte international des années 90. Qui dit politique extérieure, dit prioritairement défense des intérêts nationaux dans les relations extérieures. Coopération et codécision internationales en sont les conditions; ce sont aussi, en la matière, les maîtres-mots des années 90. Ce rapport en fixe les objectifs et décrit les moyens de les atteindre. Il propose une orientation générale de notre politique extérieure. Il ne saurait remplacer les études de détail portant sur les aspects particuliers et requiert donc une constante adaptation aux réalités de tous les jours. Cinq objectifs de politique extérieure sont traités de manière approfondie: - le maintien et la promotion de la sécurité et de la paix - l'engagement en faveur des droits de l'homme, de la démocratie et des principes de l'Etat de droit - l'accroissement de la prospérité commune - la promotion de la cohésion sociale - la préservation du milieu naturel. Quant aux instruments de la politique extérieure, ils recouvrent l'ensemble des activités qui contribuent à la réalisation de ces fins. Parmi celles-ci - fort nombreuses - on mentionnera l'adhésion à des organisations internationales et les diverses activités que la Suisse y déploie, les politiques d'aide aux pays et aux régions défavorisés ainsi que les lois nationales, les traités internationaux et autres moyens de mise en oeuvre des objectifs en question. La politique économique extérieure et la politique d'intégration sont aussi des instruments de la politique extérieure. Il n'est pas question ici de les traiter en détail, mais seulement de les considérer comme composantes d'une conception et d'une stratégie globales en matière de politique extérieure. Comment défendre au mieux les intérêts de la Suisse, telle est l'idée de départ de ce rapport. Il commence par définir les notions et les problèmes fondamentaux, telles la politique extérieure, l'indépendance et la sauvegarde de notre pays, de même que l'évolution de leur contenu dans un monde en interdépendance croissante (ch. 2). 152

\* Suivent une description du contexte international et de ses principales tendances et évolutions en Europe et dans le monde ainsi qu'une appréciation de la position de la Suisse (ch. 3). Le chiffre 4 est consacré au contenu de notre politique extérieure. Le sens et la portée de chaque objectif sont brièvement décrits et les principaux instruments exposés, tant au plan continental que planétaire; enfin, il est fait état des perspectives pour les années 90. La pertinence des instruments à notre disposition, eu égard aux défis de notre époque, et leur adéquation aux objectifs évoqués sont examinées sous ce dernier point. Là où apparaissent des lacunes, les voies sont tracées qui permettraient une meilleure défense des intérêts de la Suisse au plan international. Ce chapitre s'achève par des remarques sur l'assise intérieure de la politique extérieure, c'est-à-dire le lien nécessaire entre celle-ci et la politique interne,

ainsi que sur les questions de cohérence et de coordination et les conséquences sur l'état des finances et du personnel. Le chiffre 5 dresse un bilan et définit les priorités et idées directrices pour les années 90. Il souligne en particulier, pour les acteurs principaux de la politique internationale, l'importance de la collaboration et de la prise de décision en commun. 153

Rapport I Introduction Origine du rapport Le rapport sur la politique extérieure de la Suisse dans les années 90 résulte d'interventions parlementaires déposées en 1991 et remplit l'engagement pris par le Conseil fédéral dans le programme de la législature 1991-1995. Le Conseil fédéral avait en effet annoncé en 1991, en réponse à des questions du Parlement, son intention de soumettre un rapport "sur la conception de la politique extérieure de la Suisse au cours de cette décennie face aux défis complexes d'ordre politique, économique, écologique, démographique, militaire et social". Avec le présent texte, c'est désormais chose faite. But et structure du rapport; définitions Ces dernières années, le Conseil fédéral et l'administration ont traité de manière parfois fort détaillée diverses questions de politique extérieure. L'objet du présent rapport, en revanche, n'est pas de traiter certains sujets particuliers, mais d'exposer une conception de la politique extérieure pour les années 90. Cette conception se fonde sur l'appréciation du contexte de la politique extérieure, de son évolution probable et de la position de la Suisse. Elle expose en outre les nouvelles tâches de la politique extérieure. A la lumière de cette analyse et en fonction des intérêts de la Suisse, il convient d'en présenter les éléments essentiels, et notamment - ses objectifs prioritaires et les principaux moyens permettant de les réaliser - les principes et priorités sur lesquels elle fonde son activité. La conception présentée ici se veut ouverte, afin de prendre en compte l'évolution rapide de la politique internationale. Elle doit également inspirer notre politique extérieure face aux développements imprévisibles qui ne manqueront pas de survenir. En effet, ce n'est plus l'inertie de l'ordre mondial bipolaire de l'après-guerre, mais bien la dynamique de la 154

"politique intérieure mondiale" qui constitué aujourd'hui le cadre de l'élaboration et de l'examen de notre politique extérieure. La structure de ce rapport combine les secteurs d'activité et les critères géographiques. Cinq objectifs de politique extérieure en constituent l'argument principal: - le maintien et la promotion de la sécurité et de la paix - l'engagement en faveur des droits de l'homme, de la démocratie et des principes de l'Etat de droit - l'accroissement de la prospérité commune - la promotion de la cohésion sociale. 1 - la préservation du milieu naturel. La partie de ce rapport consacrée aux instruments de la politique extérieure distingue le cadre européen (à l'Ouest comme à l'Est) du contexte mondial. Il en résulte que la situation géographique de tout pays joue un rôle important dans la mise en oeuvre des objectifs de notre politique extérieure. Cette distinction se fonde également sur les instruments à disposition, qui varient selon l'espace géographique considéré. Objectifs et instruments de politique extérieure ne se prêtent pas à une distinction stricte. Il est toutefois indiqué, pour des raisons de méthode, d'examiner séparément les objectifs stratégiques généraux évoqués plus haut et les instruments, qui comprennent l'ensemble des actions à court, moyen et long terme qui favorisent la réalisation de ces mêmes buts. L'adhésion à des organisations internationales, l'action exercée comme Etat membre au sein de celles-ci, les politiques d'aide (aide aux pays en voie de développement, soutien aux pays d'Europe centrale et orientale) ainsi que les normes juridiques nationales dont l'effet se déploie au-delà de nos frontières (sanctions économiques et contrôles de l'exportation des biens à double usage civil et militaire) et les traités internationaux sont

autant d'instruments de la politique extérieure. Cette approche n'est pas gratuite. Elle répond aux aspirations profondes des citoyens de notre pays en matière de sécurité, de bien-être et de préservation du milieu naturel; elle se conçoit comme apport de la politique extérieure en chacun de ces domaines. Elle traduit aussi les sentiments de ces mêmes citoyens soucieux de droit et de justice et en élabore la transposition dans le champ de la politique extérieure. Jusqu'ici, notre politique extérieure était présentée en termes de principes et de maximes, en l'occurrence comme expression de la neutralité, de la solidarité, de l'universalité et de la disponibilité. Il ne s'agit pas de les renier, mais de définir une stratégie capable, dans le 155

contexte actuel, de donner un nouveau souffle à la plupart de ces préceptes traditionnels. Cela vaut pour la solidarité, l'universalité et la disponibilité. Quant à la neutralité, il convient de l'adapter au monde d'aujourd'hui, mais elle n'a pas perdu de son importance. En repensant la politique extérieure en termes de problèmes à résoudre et d'objectifs à atteindre, le Conseil fédéral veut la rendre plus familière au peuple suisse. Le gouvernement est convaincu que, du débat public et de la collaboration avec ses interlocuteurs étrangers, l'identité de la Suisse doit ressortir, non pas affaiblie, mais renforcée. 2 Les bases de la politique extérieure: défense des intérêts nationaux, indépendance et sauvegarde de l'existence du pays La défense des intérêts comme fonction de la politique extérieure Deux remarques préliminaires s'imposent. Si la puissance militaire reste un élément de la position et de l'influence d'un Etat dans le concert des nations, il n'en demeure pas moins que le poids économique, la maîtrise des technologies et l'exploitation du savoir s'avèrent aujourd'hui autant de facteurs de puissance au service des intérêts d'un pays, facteurs dont l'importance va s'accroissant. La politique extérieure oeuvre ainsi au maintien et au renforcement de la position économique et politique de notre pays dans ses relations extérieures. La défense des intérêts nationaux constitue davantage qu'un objectif et un instrument de la politique extérieure; c'est avant tout sa fonction première et universelle, en un certain sens sa raison d'être et le mobile inhérent à toute action qui en relève. La politique extérieure est une politique d'intérêts qui se déploie au sein des normes, principes et règles de conduite de l'ordre international. Elle est également au service du respect des valeurs fondamentales de l'éthique et de la politique. Politique extérieure, indépendance et sauvegarde des conditions d'existence La notion de politique extérieure remonte à l'émergence des Etats territoriaux modernes et à la constitution, dès la fin du XVIe siècle, d'espaces de souveraineté et de systèmes juridiques délimités. Cette évolution a conduit à la distinction entre "l'intérieur" - où le 156

souverain exerçait son pouvoir sans contrainte - et "l'extérieur", longtemps synonyme d'ordre juridique incertain, d'insécurité, voire de menace. La politique extérieure s'était ainsi assigné pour objectif primordial la sauvegarde "de l'indépendance de la patrie contre l'étranger" (art. 2 est.). Dès lors, la souveraineté était conçue comme le pouvoir d'organiser librement son ordre interne et ses relations extérieures et constituait ainsi le symbole de l'indépendance d'un pays. Aux yeux du Conseil fédéral, la sauvegarde de l'indépendance reste, aujourd'hui comme hier, la base constitutionnelle déterminante de la politique extérieure: A l'instar d'autres de ces bases, une évolution a marqué, au fil du temps, le sens et le rôle de l'indépendance. Depuis le XIXe siècle, le développement de l'activité étatique et de l'interdépendance internationale ont élargi le champ d'action de la politique extérieure. Des tâches de l'Etat comme la prospérité ou la sécurité - dans l'acception moderne du terme - requièrent une politique extérieure globale. La coopération entre les Etats, tant bilatérale que multilatérale au sein des organisations internationales, a créé un réseau toujours plus

dense de règles et d'accords; la Suisse est aujourd'hui liée par plus de 2000 accords internationaux dont la plupart sont de nature économique. L'interdépendance entre politique intérieure et extérieure est donc évidente: la coopération internationale s'avère désormais un outil essentiel de la garantie de la sécurité, de la prospérité et de la liberté. Dans un tel contexte, la sauvegarde de l'indépendance appelle une action d'un genre nouveau. : L'indépendance, c'est-à-dire l'autodétermination à son degré maximal, exige en cette fin du XXe siècle une étroite collaboration avec les autres Etats et une large participation au sein des organisations internationales et supranationales. Cette indépendance ne se préserve plus en se tenant à l'écart du contexte international, mais bien en participant au mieux à la formation de cet environnement. La politique extérieure doit ainsi se fonder sur la prise des décisions en commun et le partage des responsabilités. Notre volonté de coopérer et de participer aux processus de décision est fondée sur le fait que les décisions prises hors de nos frontières sont de plus en plus fréquentes et exercent une influence grandissante sur notre propre champ d'action. Coopération et codécision sont dès lors indispensables à la défense des intérêts de la Suisse. Elles sont la clé de la politique extérieure, l'expression de la dignité et de la souveraineté nationales. Comme dans le rapport 90' du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur la politique de sécurité de la Suisse, la sauvegarde des conditions d'existence est au coeur des réflexions développées ici. La politique extérieure est en effet partie intégrante de la politique générale, politique qui a pour objet la sauvegarde du pays. Tandis que, par exemple, la politique de sécurité au sens étroit vise à contrer les menaces liées à la politique de 12 Feuille fédérale. 146" année. Vol. I 157

puissance et que la politique de l'environnement affronte les défis écologiques de notre temps, la politique extérieure a trait à l'ensemble des activités et des développements dont la dimension dépasse le cadre national. Elle ne se prête donc pas à une délimitation thématique par rapport aux autres domaines de la politique; au contraire, ce sont, entre autres, la politique économique, la politique de sécurité, la politique de l'environnement ou la politique de lutte contre la drogue qui toutes présentent un aspect de politique extérieure. Celle-ci se définit donc avant tout en fonction de ses destinataires. Sa tâche première est de réunir et de coordonner l'ensemble des activités politiques déployant des effets au-delà des frontières nationales afin d'en tirer le maximum pour le pays dans son ensemble. La politique extérieure dans un monde interdépendant Un rapport sur la politique extérieure se doit de souligner le caractère global de celle-ci, son orientation en fonction d'objectifs clairs et de priorités définies, sa capacité de poursuivre simultanément des intérêts divers et sa faculté d'adaptation rapide dans un environnement en mutation permanente. En outre, il doit établir la manière de procéder lorsqu'une contradiction oppose plusieurs objectifs. A cet égard, il convient de préciser ce qui suit: - La politique extérieure oeuvre dans un grand nombre de domaines et englobe tout ce qui relève de la coopération et de la coordination transfrontalières. Les intérêts de politique extérieure ne peuvent être imposés mais doivent être satisfaits par la voie de la négociation. La politique extérieure doit donc se fonder sur la conscience de la nécessité du compromis, la juste appréciation des rapports de force et le respect du droit international. - Lors de l'élaboration de la politique extérieure, il importe de ne pas perdre de vue que les objectifs internes de l'Etat ne peuvent aujourd'hui être pleinement réalisables s'ils ne sont également poursuivis au plan international; la politique extérieure doit accompagner, compléter et poursuivre les mesures de politique intérieure. Cela signifie que les principales questions posées à la Suisse aujourd'hui ne sauraient avoir de réponse sans le recours à la coopération internationale. L'ouverture à l'extérieur est devenue indispensable à la solution des problèmes intérieurs. Ainsi en est-il des problèmes

économiques, migratoires, de drogue, de lutte contre le crime organisé, de protection de l'environnement, de transports, d'énergie, de recherche et de maint autre. Ne serait-ce qu'en ce qui concerne leurs causes et leurs effets, et donc leur solution, aucun de ces problèmes ne saurait être abordé sur le seul plan intérieur ou extérieur. L'efficacité de la politique extérieure passe par une large coopération internationale. Il 158

existe de surcroît un nombre croissant de problèmes que seules des mesures prises au niveau international sont en mesure de résoudre, mais celles-ci doivent être soutenues et concrétisées par des mesures de politique intérieure. Il en résulte une pression accrue sur la politique intérieure (GATT, intégration européenne). Ainsi, d'une certaine manière, qui dit politique extérieure dit politique intérieure. Ces deux constatations mènent à la conclusion qu'un isolement international ne permet ni d'appuyer sur l'activité internationale les mesures de politique intérieure ni d'utiliser les impulsions extérieures au profit de celle-ci sans prémunir pour autant des effets des décisions prises ailleurs et par d'autres. Le cadre d'action et de réflexion que constitue l'Etat national se voit aujourd'hui conférer une nouvelle dimension par la globalisation des problèmes et la régionalisation de leurs solutions. La ligne de démarcation devient floue à de nombreux égards entre politique intérieure et extérieure, comme le démontre l'évolution de l'Union européenne (UE). L'environnement immédiat de la Suisse est ainsi celui d'un ordre international complexe qui englobe et régit un nombre croissant d'activités étatiques. Il faut enfin souligner la multiplication des acteurs de la politique extérieure. Une information exhaustive et une étroite coopération entre les organes de l'Etat s'avèrent déterminantes. Il ne s'agit pas d'assigner à tous et à chacun le traitement de l'ensemble des questions: l'équilibre et la répartition des tâches entre les organes et les fonctions doit nous garder de la confusion. Aussi, la conduite de la politique extérieure se conçoit-elle de la façon suivante: c'est le Conseil fédéral qui, avec le présent rapport, en fournit le cadre; en revanche, sa mise en oeuvre se fera en accord avec le Parlement, les organisations intéressées et, surtout, avec le souverain. C'est ainsi que l'une des tâches primordiales des années 90 consistera à consolider les fondements intérieurs de la politique extérieure. 3 Le contexte de la politique extérieure de la Suisse: état et perspectives Aujourd'hui encore, la politique extérieure d'un pays est déterminée par sa situation géographique. Il convient donc de se pencher sur le contexte général qui est celui de la Suisse en Europe occidentale, sur l'ensemble du continent et dans le monde. 159

### **E. 31**

L'intégration de l'Europe occidentale Dans son contexte immédiat, la situation de la Suisse est marquée avant tout par la politique et l'évolution de l'UE dont l'importance résulte des facteurs suivants: - Entrée en vigueur du Traité d'Union européenne le 1er novembre 1993. - Réalisation, dans une large mesure, du marché unique le 1er janvier 1993 et la création de l'Espace économique européen (EEE), dans lequel l'UE occupe une position centrale. - Perspective de l'élargissement de l'Union européenne à d'autres Etats de l'Europe occidentale ainsi qu'à terme à certains pays d'Europe centrale et orientale et de la zone méditerranéenne. - Volonté de l'Union européenne de se constituer en union-politique. - Importance accrue du rôle continental et mondial de l'Union européenne, particulièrement depuis les bouleversements en Europe centrale et orientale (accords d'association avec les pays de cette région et coordination du soutien international aux réformes qu'ils entreprennent, politique commune des Etats membres menée par l'Union européenne au sein d'organisations telles le Conseil de l'Europe, la CSCE, l'OCDE, la Banque européenne

pour la reconstruction et le développement (BERD), l'élaboration d'une politique continentale de l'environnement). L'intégration de l'Europe occidentale confère à la politique extérieure de l'Union et de ses Etats membres une dimension nouvelle qui ne va pas sans répercussions directes sur un pays aussi intimement lié à l'Union européenne que la Suisse. Les Etats membres ont transféré une partie de leurs compétences législatives, administratives et judiciaires, jusqu'ici d'ordre économique principalement, à des instances supranationales où prévaut le principe de majorité. Par cette nouvelle phase du processus d'intégration, les Etats membres se sont dotés d'un pouvoir commun qui leur permet, dans leurs relations mutuelles, de renoncer aux formes traditionnelles de collaboration internationale. Ces dernières, face à l'intensité des relations réciproques, en matière économique notamment, étaient jugées insuffisantes. Le processus d'intégration européenne est ainsi devenu un mécanisme autonome destiné à la solution de problèmes communs. Il met en oeuvre des formes de collaboration qui ont de moins en moins le caractère d'une politique extérieure 160

pour prendre au contraire celui d'une politique intérieure commune. Toutefois chaque \* Etat membre décide souverainement de l'ampleur du transfert de compétences à l'Union européenne. Les événements récents ont clairement fait apparaître que l'Europe ne dispose pas des mécanismes qui lui permettraient de faire face aux tâches d'ampleur continentale, voire mondiale, telles que la sécurité et le maintien de la paix, les migrations, la criminalité internationale ou les problèmes de transport et d'environnement. Le traité d'Union européenne entré en vigueur le 1er novembre 1993 est une tentative de conférer à l'Union européenne des années 90 les compétences et les moyens de faire face à ces défis. L'écho que ce traité a rencontré dans divers pays européens laisse entendre une évolution de l'intégration marquée par de nouveaux accents et lignes de force politiques. Plus importants qu'auparavant seront les efforts en faveur d'une politique aussi proche que possible du citoyen, en faveur aussi de processus de décision dont la légitimité devrait être plus démocratique; écoute du citoyen et subsidiarité deviendront ainsi d'importantes maximes politiques. L'identité et la diversité des pays d'Europe auront pour conséquence que les solutions communes ne seront adoptées qu'en cas de nécessité et que seront toujours privilégiées celles de nature décentralisée. La prochaine étape du processus d'intégration sera marquée au sceau du débat entre centralisation et décentralisation. Entre solutions interétatiques et communautaires, les premières pourront gagner en importance. Indépendamment de ces processus internes de l'UE, l'Union européenne devrait rester la principale entité économique, sociale et politique dans le voisinage immédiat de la Suisse. Les résultats positifs obtenus par l'UE dans le maintien de la paix, dans son voisinage et ailleurs, profiteront aussi à la Suisse. Mais leur échec pourrait exacerber les nationalismes, pousser à la guerre et de ce fait conduire la Suisse à défendre seule ses intérêts sans pouvoir compter sur la collaboration de ses voisins. Par sa politique d'ouverture et sa coopération, le Conseil fédéral tient à s'associer aux efforts consistant à imprimer à l'évolution générale un sens positif. Outre l'Union européenne, d'autres acteurs, dont le centre de gravité se situe pour la plupart en l'Europe occidentale, assument également diverses tâches importantes sur notre continent. Il convient de mentionner, entre autres, les organisations suivantes: - L'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN); à son sommet de Rome en 1991, elle a adopté une nouvelle doctrine en réponse à la désintégration de l'Union soviétique et à la dissolution du Pacte de Varsovie. Cette doctrine attache une attention particulière aux nouvelles formes de conflit et aux défis globaux et prône des contacts plus étroits avec d'autres organisations actives en matière de politique de sécurité. 161

- L'Union de l'Europe occidentale (UEO); le traité d'Union européenne a relancé cette organisation en prévoyant qu'elle "fera partie intégrante du processus de développement de l'Union européenne" qui pourrait quant à lui "conduire le moment venu à une défense commune". - Le Conseil de l'Europe, organisation de coopération interétatique qui s'est vu confier un rôle clef en matière de respect des droits de l'homme. - L'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE); elle s'avère aujourd'hui le forum mondial où les pays industrialisés se concertent en matière de politique économique et de politique de développement. Enfin, d'autres organisations spécialisées ou institutions particulières (CERN, ESA, EUREKA, COST, etc.) exercent un rôle politique croissant, de par l'importance même de leur secteur d'activité (technologie, recherche) ou du fait de leur ouverture aux pays d'Europe centrale et orientale. En dépit de nombreuses incertitudes, la situation en Europe occidentale laisse présager certains développements pour la décennie 90: l'intégration des économies réalisée par le marché intérieur de l'Union européenne et l'Espace économique européen ira se poursuivant et favorisera l'émergence d'une véritable politique intérieure européenne dans divers domaines. Toutefois, certaines décisions de principe, d'ordre politique et économique, restent encore à prendre et ne le seront sans doute pas dans un proche avenir. Une inconnue pèse sur la réalisation projetée d'une monnaie commune d'ici la fin de ce siècle et sur le nombre et l'identité des Etats qui y participeront. Au mouvement de convergence et de cohésion visant la mise en place d'un système homogène, s'oppose l'idée d'une Europe "à plusieurs vitesses", voire à niveaux d'intégration différenciés. En outre, les élargissements prochains de l'Union européenne posent la question de la souplesse de l'architecture européenne. Une question de première importance, pour la consolidation de la paix grâce à la collaboration économique, juridique et politique, et par là pour la stabilité du continent européen, est celle de l'élargissement de l'UE à l'Est. L'Union européenne poursuivra également son évolution interne, notamment quant à la répartition des tâches entre ses organes, aux relations des Etats membres entre eux et au partage des compétences entre ceux-ci et les institutions communes. La question cruciale à cet égard sera celle de la mise en oeuvre accrue des principes de la décentralisation et de la subsidiarité. A cet égard, la voie est tracée par le jugement de la Cour constitutionnelle allemande sur le traité de l'Union européenne, jugement aux termes duquel le principe démocratique n'interdit pas à l'Allemagne d'adhérer à une Union européenne interétatique - supranationale - pour autant qu'au sein de cette union soient assurés une légitimité et un rôle émanant du peuple et du parlement. Quant à la définition 162

d'une politique de défense et de sécurité commune, elle reste incertaine, particulièrement quant à la mise sur pied d'une future défense commune. Nous nous bornerons à constater ceci: le processus d'intégration de l'Union européenne a d'ores et déjà beaucoup progressé, mais d'autres étapes, non moins importantes, restent à franchir, comme la réforme de ses institutions, sa dimension politique ou l'accession de nouveaux Etats membres. Les Etats qui peuvent et veulent participer, à égalité de droits, à cette évolution disposent ainsi d'une considérable capacité d'action.

## **E. 32**

Les développements en Europe orientale et la mise en place de structures continentales Les bouleversements survenus depuis 1989 en Europe centrale et orientale ont fait éclater l'ordre mondial bipolaire et ouvert la voie à un ordre européen fondé sur la démocratie et l'économie de marché. Les efforts de mise en place d'une telle organisation de notre continent se trouvent aujourd'hui au coeur de la politique européenne. Diverses évolutions

ont transformé l'environnement international de la Suisse: - La fin de la guerre froide a rendu improbable en Europe un conflit généralisé où seraient engagées des armes stratégiques, conventionnelles ou nucléaires. En revanche, elle fait planer le danger de conflits conventionnels limités dont les effets pourraient aussi affecter la Suisse. - Le démantèlement de l'Union soviétique et de la Yougoslavie et les forces centrifuges à l'oeuvre dans d'autres Etats de la région ont donné naissance en quelques années à une vingtaine de nouveaux Etats. Cette évolution a fait éclater de nouveaux conflits qui ont pris de court les organisations et les pays européens. - En outre, certaines menaces apparaissent désormais plus nettement, telles la prolifération de certaines armes ainsi que le terrorisme, susceptibles d'aggraver l'instabilité actuelle. - Aux volontés d'indépendance nationale et à la dissolution des anciennes alliances se superpose la création en Europe centrale et orientale de nouveaux partenariats moins contraignants (Communauté des Etats indépendants - CEI, triangle de Visegrad, initiative pour l'Europe centrale, coopération dans les Balkans et en Mer Noire). 163

Aucun de ces organismes n'est cependant parvenu jusqu'à présent à développer une véritable volonté politique. C'est sur cette toile de fond qu'il convient d'apprécier les efforts de mise en place d'une architecture européenne. Celle-ci s'appuie sur les organisations ou processus suivants: - l'OTAN, qui s'avère aujourd'hui la seule structure européenne de sécurité et de défense disposant d'une capacité opérationnelle; - le Conseil de coopération de l'Atlantique Nord (COCONA), mis sur pied par l'OTAN comme forum de consultation et de coopération avec les Etats de l'ancien Pacte de Varsovie; - l'UEO, conçue dans sa double fonction d'éventuel volet de politique de défense de l'Union européenne et de pilier européen de l'OTAN; - la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (CSCE), structure véritablement continentale qui englobe, avec les Etats-Unis et la Russie, les deux principales puissances atlantique et eurasiatique. Face au vide institutionnel qui prévaut dans l'ancien bloc de l'Est, la CSCE offre un cadre pour la politique et les engagements en matière de sécurité des pays d'Europe centrale et orientale et des Etats issus de l'Union soviétique; - l'Organisation des Nations Unies (ONU), qui s'engage de plus en plus dans les zones européennes de conflits. S'agissant du rôle et de la tâche des diverses organisations et de leurs relations réciproques, il reste beaucoup à faire. Si certains mécanismes font double emploi, il y a aussi des synergies à créer. Les possibilités d'agencement mutuel des organisations s'occupant de sécurité européenne sont nombreuses.

### **E. 33**

Le contexte général Dans ce contexte général où se trouve la Suisse, quatre tendances se dessinent: - L'effondrement de l'ordre mondial bipolaire et la transformation des structures de 164

l'économie mondiale ont donné naissance à de nouveaux centres de décisions \* économiques et politiques et à une réorientation de la politique internationale. - Les disparités et les tensions entre le Nord et le Sud dominent toujours le cours des événements mondiaux tandis qu'émergé une catégorie intermédiaire d'Etats dont le développement économique est fort avancé. - Aux questions qui ont dominé la politique internationale de l'après-guerre, comme la sécurité, l'interdépendance de l'économie mondiale et le développement, s'ajoutent pour les années 90 celles de l'écologie et de l'exploitation des ressources naturelles. - Simultanément, et parfois à contre-courant de l'intégration régionale et générale, les questions d'identité culturelle, d'interculturalité ainsi que de société multiculturelle prennent une importance grandissante dans la politique internationale.

L'effondrement du bloc de l'Est a quant à lui d'ores et déjà modifié le poids et l'influence respectifs de certains Etats, groupes d'Etats et organisations alors qu'apparaissent de nouveaux centres de gravité. - Autour des principales économies de la planète - les Etats-Unis, l'Union européenne et ses Etats membres et le Japon - se constituent, à des degrés divers, des zones d'intégration et des sphères d'influence politique. Toutes présentent des disparités internes de développement économique et exercent une attraction considérable sur leur voisinage. - Avec son arsenal nucléaire, la Russie reste une grande puissance militaire. Son économie fait face pour l'heure à d'immenses problèmes, mais laisse entrevoir un remarquable développement potentiel. - La fin de la division du monde et de la confrontation idéologique a permis aux Nations Unies de renforcer leur rôle et leur position. L'ONU peut enfin fonctionner selon les termes de sa Charte et tracer l'ébauche d'un système global de sécurité collective. Il serait certes prématuré de saluer la naissance d'un nouvel ordre mondial. Il faut en effet constater que les problèmes et les conflits se multiplient. En matière de sécurité, les organisations actuelles ne disposent que de moyens limités pour résoudre les conflits. Il n'y aura cependant de sécurité collective que s'il se dégage une volonté politique générale d'élargir le champ d'action des organisations multilatérales et de les doter des moyens adéquats pour assurer la paix. La sécurité collective de demain demeure une question ouverte. 165

Les sommets du G-7, qui rassemblent les chefs d'Etat et de gouvernement des sept grandes nations industrielles (Etats-Unis, Japon, Canada, Allemagne, France, Royaume-Uni et Italie), revêtent une importance croissante. Il s'en dégage souvent des impulsions déterminantes pour d'autres forums internationaux comme le GATT, les institutions des accords de Bretton Woods ou l'OCDE. Les sept Grands y traitent également de questions de politique mondiale, dans l'optique stratégique de l'accroissement de la prospérité et de la stabilité de l'ordre international. L'évolution en cours en Europe centrale et orientale suscite, dans d'autres régions du monde, des exigences analogues de légitimité démocratique et d'ouverture à l'économie de marché. Des perspectives se dessinent pour la solution à de nombreux conflits régionaux, comme au Proche-Orient, au Cambodge et en Afrique australe. L'importance accrue de la stabilisation politique, économique et sociale ne concerne pas seulement l'Europe centrale et orientale, mais aussi de nombreux pays de l'espace méditerranéen. Les problèmes d'instauration de la paix au Proche et Moyen-Orient, ainsi que la guerre de l'ex-Yougoslavie le montrent, le dialogue entre les cultures, notamment dans les régions marquées par la double tradition chrétienne et islamique, constitue un facteur important de la stabilité internationale. Aussi voit-on par là combien la politique internationale ne peut que s'appuyer sur les sociétés en question et sur la compréhension entre les peuples. Un nombre croissant de pays en développement rapide cherchent à rejoindre le monde industrialisé. Ils apparaissent aujourd'hui déjà comme des partenaires économiques non négligeables, des concurrents sérieux et des acteurs politiques conscients de leurs atouts. D'autre part, les déséquilibres sociaux s'aggravent: beaucoup de pays en voie de développement restent tributaires de l'aide économique internationale. La ponction des ressources nécessaires à la correction de ces déséquilibres et aux réformes économiques pèse lourdement sur l'économie mondiale et les systèmes financiers. L'aide internationale n'a pu jusqu'à présent renverser la tendance largement négative qui a marqué le Sud de la planète dans les années 80. Les graves problèmes auxquels font face les pays pauvres depuis la dernière décennie, tels le protectionnisme, le dumping agricole et la crise de l'endettement restent sans solution. Il ne faut toutefois pas méconnaître certaines évolutions positives pour les années à venir, et notamment la volonté politique largement

répandue au Sud de compter sur ses propres forces, de démocratiser les structures étatiques et d'adapter les règles de fonctionnement des économies nationales. 166

### **E. 34**

La mise sur pied de nouvelles structures de sécurité II 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 reprises<sup>9</sup> - 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 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 <sup>9</sup> Cf. par exemple le rapport du Conseil fédéral sur la politique de sécurité de la Suisse du 1er octobre 1990 (FF 1990III 825, 844). 218

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.<sup>10</sup> 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 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 XXe 10 Pour plus de détails, cf. le rapport sur la politique étrangère, chiffre 411. 219

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 rencontre 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 rencontre 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 radio- électriques 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 220

.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 permanents<sup>11</sup> 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 Libéria; 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 Libéria 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 1 ' 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). 16 Feuille fédérale. 146<sup>e</sup> année. Vol. I 221

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 opérations 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.<sup>12</sup> Il n'a par ailleurs plus accordé aucune autorisation 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. <sup>412</sup> 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 <sup>12</sup> Cf. la réponse du Conseil fédéral à la question ordinaire Oehlerdu 21 janvier 1991. 222

„^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 rencontre 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 rencontre 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 223

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.<sup>13</sup> 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.<sup>14</sup> 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. '3 Message du 21 décembre 1981 sur l'adhésion de la Suisse à l'Organisation des Nations Unies (ONU) (FF 1982 I 505 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. 224

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 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 225

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 commune<sup>15</sup>. 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. 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 XVIIe 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 Ve 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 Ve 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. 15 Pour plus de détails, cf. chiffre 532. 226

Lorsque des sanctions sont prises à rencontre 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 rencontre 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 227

politique étrangère et de sécurité si la Suisse devait adhérer à l'UE et l'on exposera pourquoi l'adhésion à l'UE serait parfaitement compatible avec le statut de neutralité.<sup>16 51</sup> 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.<sup>17</sup> 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.<sup>18</sup> 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). " 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. 228

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".<sup>19</sup> 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. 52 Le maintien de la neutralité en cas d'adhésion à l'UE II 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. 19 Article J.4.1. du Traité de Maastricht sur l'Union européenne. 229

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.<sup>20</sup> 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).<sup>21</sup> 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. 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: <sup>20</sup> 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. <sup>21</sup> 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. 230

531 "Politique étrangère et de sécurité commune" et neutralité \*^c 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 reprises,<sup>22</sup> 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 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 22 Cf. 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). 231

CPE. Comme nous l'avons déjà relevé,<sup>23</sup> 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 adhéraient 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 ancrée 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 inimaginable. 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 23 Cf. chiffre 42 ci-devant. 232

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 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. Étant 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 233

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

234

jjformes 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 XXe 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

235

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. 236

65 La neutralité ne fait pas obstacle à l'adhésion de la Suisse à j» 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".<sup>24</sup> 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 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. 24 Article J.4.1. du Traité de Maastricht sur l'Union européenne. 17 Feuille fédérale. 146<sup>e</sup> année. Vol. 1 237

Schweizerisches Bundesarchiv, Digitale Amtsdrukschriften Archives fédérales suisses, Publications officielles numérisées Archivio federale svizzero, Pubblicazioni ufficiali digitali Rapport sur la politique extérieure de la Suisse dans les années 90 Annexe: Rapport sur la neutralité du 29 novembre 1993 In Bundesblatt Dans Feuille fédérale In Foglio federale Jahr 1994 Année Anno Band 1 Volume Volume Heft 03 Cahier Numero

Geschäftsnummer 93.098 Numéro d'affaire Numero dell'oggetto Datum 25.01.1994 Date  
Data Seite 150-237 Page Pagina Ref. No 10 107 650 Das Dokument wurde durch das  
Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert. Le document a été digitalisé par les. Archives  
Fédérales Suisses. Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte  
Originaltext. Quellen-URL siehe oben.