

1/3. IV. 2.11. - Polit. etc.

DEPARTEMENT POLITIQUE FEDERAL

Service Information et Presse

CONFIDENTIEL

p.B.51.10. - MX/vol
i.A.22.14.7.4. - BR/k1

BULLETIN
D'INFORMATION

Principes juridiques en politique étrangère

Berne, le 23 février 1977



NATIONALRAT

Kommission für auswärtige Angelegenheiten. Sitzung vom 17.2.1977.

Frage Friedrich.

Rechtsstaatliche Grundsätze in der Aussenpolitik.

Anknüpfend an die Ausweisung des mutmasslichen Kriegsverbrechers Menten an die Niederlande sind Meinungsäusserungen in der Presse erschienen, die Zweifel an der genügenden rechtsstaatlichen Absicherung dieser Massnahme und weiterer aussenpolitischer Akte der letzten Zeit zum Ausdruck brachten. Zu erwähnen ist in erster Linie der Artikel "Recht und Opportunität" in der NZZ vom 8. Januar von Redaktor Dr. H. Bütler. Kritische Ueberlegungen wurden in jenem Artikel nicht nur bezüglich der Angelegenheit Menten, sondern auch hinsichtlich der Nichtanerkennung Transkeis und der Ausweisung General Spinolas angestellt, und es wird die Frage aufgeworfen, ob in diesen Fällen nicht eher nach politischer Opportunität als nach rechtlichen Grundsätzen entschieden worden sei.

Ich stelle die Frage, was der Bundesrat von solchen Ueberlegungen hält.

Réponse donnée par M. Pierre Graber, Conseiller fédéral, à la question Friedrich concernant les principes juridiques en politique étrangère.

L'auteur de la question se fonde sur un article paru dans la Neue Zürcher Zeitung du 8 janvier 1977 où, sous le titre "Recht und Opportunität", sont analysées de façon critique trois décisions récentes du Conseil fédéral (expulsion de Pieter Menten, expulsion de M. de Spinoza, non-reconnaissance du Transkei). Il invite le Conseil fédéral à se prononcer sur le point de savoir si, dans ces trois cas, les décisions prises n'ont pas répondu à des considérations d'opportunité politique plus qu'à des principes juridiques.

La question posée touche un aspect essentiel de la politique étrangère de l'Etat de droit dans la mesure où elle conduit à s'interroger sur les limites que les règles du droit interne et celles du droit international assignent éventuellement à la prise de décisions dans ce domaine.

On se trouve ici au point de rencontre de deux exigences apparemment contradictoires mais en réalité complémentaires. S'il est vrai que l'Etat de droit se doit de conformer scrupuleusement son action aux principes et aux valeurs sur lesquels il se fonde, les données de la société internationale, largement dominée par les rapports de force entre Etats et constamment soumise aux tensions que provoque la poursuite d'intérêts nationaux en l'absence d'une organisation interétatique bien structurée et centralisée, postulent en même temps l'attribution à l'Etat d'un pouvoir d'appréciation suffisamment étendu pour lui permettre de mener une politique étrangère adaptée à ces réalités. Le but d'une telle politique est de définir et, lorsque l'évolution des circonstances le commande, d'ajuster les relations que l'Etat entretient avec les autres Etats. En d'autres termes, il s'agit ici non seulement d'assurer la place, mais aussi, en dernière analyse, la survie de l'Etat dans la communauté internationale.

C'est à ce double impératif que doivent satisfaire les décisions des organes de l'Etat chargés de conduire les relations extérieures. Il arrive cependant que les règles nationales ou internationales applicables n'aient pas pour objet de déterminer précisément

le comportement de l'Etat mais se bornent à poser un principe général, à indiquer une direction ou à fixer une compétence. Dans ce cas, comme dans celui où les nécessités politiques et la conformité à la norme ne trouveraient pas d'emblée leur indispensable équilibre, il appartient à l'organe à qui incombe la décision de trancher après avoir pesé soigneusement les éléments en présence et apprécié leur portée, - guidé dans son choix par ce qu'il estime être l'intérêt supérieur du pays.

Dans les trois cas mentionnés par M. Friedrich, le Conseil fédéral a pris, en tant qu'organe exécutif, une décision de nature certes politique, mais aussi fondée en droit, formellement et matériellement. S'agissant de l'expulsion de M. de Spinoza, la mesure a été arrêtée en bonne et due forme sur la base de l'article 70 de la constitution fédérale. Comme le Conseil fédéral a déjà eu l'occasion de le relever en répondant le 24 novembre 1976 à une question ordinaire Duboule, M. de Spinoza n'avait pas respecté l'engagement pris lors de son entrée en Suisse de s'abstenir de toute activité politique durant son séjour dans notre pays. Il s'était livré, en effet, à partir de la Suisse, à une activité au profit d'une organisation politique s'occupant de la situation politique au Portugal. Le retour subséquent de M. de Spinoza au Portugal n'a rien changé aux faits qui ont motivé l'expulsion.

En expulsant le ressortissant néerlandais Pieter Menten et en le remettant aux autorités hollandaises, le Conseil fédéral a concrétisé le dessein contenu dans l'ACF du 27 avril 1965 concernant les mesures à prendre contre les étrangers soupçonnés d'avoir commis des crimes de guerre ou contre l'humanité.

Ce seul fait démontre qu'il ne s'agit pas, dans cette décision concernant le cas Menten, d'un acte de pure opportunité politique. Le Conseil fédéral a pu s'appuyer directement sur la Constitution fédérale, notamment sur l'article 102, chiffres 8, 9 et 10 cst. Il s'est rendu compte que son arrêté était en contradiction avec l'actuelle loi sur l'extradition. Vu la gravité et l'horreur des crimes dont Menten est soupçonné, le Conseil fédéral était autorisé, sur la base des dispositions constitutionnelles ci-dessus mentionnées, à prendre une décision contraire à la loi sur l'extradition. Les crimes de ce genre sont tellement ancrés dans la mémoire de l'humanité que l'opinion publique mondiale exige le juge-

- 3 -

ment du prévenu, même s'il n'a été découvert qu'après des décennies. La Suisse ne doit pas s'exposer, compte tenu également de ses relations avec les autres états, au reproche de faire preuve d'indifférence à l'égard de ces crimes.

En l'occurrence, on a tenu compte du fait qu'il s'agit, pour ce qui concerne la Hollande, d'un pays possédant une longue tradition d'Etat fondé sur le droit, qui offre la garantie d'une procédure pénale impartiale à l'égard des accusés.

De plus, la remise aux autorités hollandaises a été assortie de l'obligation, acceptée par les Pays-Bas, de ne pas livrer Menten à un Etat tiers.

La décision du Conseil fédéral de ne pas reconnaître le Transkei a amené le Conseiller national Schatz de St-Gall à déposer un postulat concernant la reconnaissance diplomatique des Etats. Le Conseil fédéral aura ainsi l'occasion de se prononcer de manière circonstanciée à ce sujet. En attendant, il y a lieu de rappeler que la notion de l'Etat, au sens du droit des gens, suppose en bref la réunion de trois éléments constitutifs: une population, un territoire et un gouvernement. S'agissant du premier élément - la population - le droit international laisse aux Etats le soin de choisir les critères déterminant le lien d'allégeance des personnes soumises à son autorité, c'est-à-dire la nationalité de ses ressortissants, de même que les conditions d'acquisition et de perte de cette nationalité. Lors de la création d'un nouvel Etat par sécession - par quoi il faut entendre la séparation d'une partie du territoire d'un Etat du reste de la collectivité étatique - les personnes se trouvant sur le territoire qui s'est séparé ont généralement, selon la pratique internationale, le droit de décider dans un certain délai si elles entendent conserver leur nationalité ou si elles désirent acquérir celle du nouvel Etat. Dans le cas particulier, les règles définissant la nationalité du Transkei n'ont pas été établies par celui-ci, mais elles lui ont été imposées par l'Afrique du Sud, sans que les populations intéressées aient pu exercer un droit d'option.

D'autre part, les conditions dans lesquelles le Transkei est né et sa dépendance étroite de l'Afrique du Sud, qui l'entoure de toutes parts, permettent de douter qu'il s'agisse là d'un Etat véritablement souverain au sens du droit international.

- 4 -

Mais il y a plus. La reconnaissance d'un Etat par les autres membres de la communauté internationale n'est ni une obligation pour ceux-ci, ni un droit pour celui-là. Chaque Etat examine souverainement si, de son point de vue et pour ce qui le concerne, les conditions dont le droit des gens fait dépendre l'existence de l'Etat sont réunies. Toutefois, même s'il considère que tel est bien le cas, il demeure libre de reconnaître ou non le nouvel Etat. Car la reconnaissance, si elle déploie des effets juridiques, est aussi un acte politique, répondant, tout comme le moment où elle intervient, à des considérations politiques. La pratique du Conseil fédéral en la matière est bien établie. Je voudrais rappeler ici les termes par lesquels un de mes prédécesseurs s'est exprimé sur ce point en 1949 à la tribune du Conseil national:

"Un nouvel Etat ne peut pas exiger d'être reconnu même s'il remplit les conditions que je viens d'énumérer. Les autres Etats sont libres de lui accorder ou de lui refuser cette reconnaissance. Le droit international indique dans quels cas ils pourront le reconnaître, mais il ne les oblige pas à le reconnaître. Leur décision pourra dès lors être fondée sur des motifs de caractère politique."

S'agissant du Transkei, outre les doutes sérieux que l'on peut entretenir sur sa qualité de sujet du droit des gens, il n'est pas possible d'ignorer le fait que le Transkei est une création de la politique d'apartheid, pratiquée systématiquement par le gouvernement sud-africain en dépit des condamnations et des appels émanant de la communauté internationale toute entière. Le Conseil fédéral, pour sa part, a condamné à plusieurs reprises et de la manière la plus ferme une telle politique.

Ce n'est pas par hasard qu'aucune organisation internationale, universelle ou régionale n'a admis le Transkei, ni qu'aucun Etat - sauf bien entendu l'Afrique du Sud - ne l'a reconnu jusqu'ici. La Suisse ne devait ni ne pouvait le faire.

Les observations qui précèdent montrent que, dans le domaine de la politique étrangère, les décisions de l'exécutif répondent, par définition, à des considérations politiques. Il n'est pas concevable qu'en cette matière le Conseil fédéral ignore les données politiques ou qu'il les repousse à l'arrière plan, en refusant de leur attribuer la signification que les circonstances requièrent. Mais cela ne veut pas dire qu'il lui

- 5 -

est loisible d'agir comme bon lui semble et qu'il peut côtoyer librement l'arbitraire. Les décisions de politique étrangère doivent être prises tout au contraire - et celles que je viens de rappeler l'ont été - dans le cadre défini par les règles et les principes qui sont à la base de notre Etat. En dépit des difficultés que suscite parfois la nécessaire soumission de la réalité politique à la norme, le Conseil fédéral reste convaincu que le respect des règles du droit demeure la maxime devant guider l'action d'un petit Etat sur le plan extérieur, car ce respect constitue la sauvegarde la plus sûre de son existence.