

(Texte français provisoire)

Embargo jeudi 26 mars 11 h 00

La neutralité de la Suisse sous la loupe -
La politique étrangère suisse face à un monde
en mutation

Rapport du groupe d'étude sur
la neutralité de la Suisse

Début mars 1992

(Confidentiel jusqu'à sa publication par le Conseil fédéral)



Préface

En mars 1991, le Conseil fédéral a confié au groupe d'étude sur la neutralité le mandat de rédiger un rapport présentant des conclusions sur la question du rôle futur de la neutralité pour la Suisse elle-même, pour l'Europe et pour le monde. Le groupe s'est penché sur les différents aspects de cette problématique au cours de sept séminaires, dont certains de deux jours, sur la base de documents préparés par les membres du groupe ou par son secrétariat. Dans son travail, le groupe a rencontré certaines difficultés en raison des modifications qui interviennent en politique intérieure et en politique étrangère. Même si le résultat de bon nombre de ces transformations n'est pas prévisible pour l'instant, le groupe considère qu'il est possible - pour un proche avenir - de tirer des conclusions concernant la neutralité suisse.

Suite aux changements intervenus en matière de politique étrangère dans l'entourage de la Suisse, la neutralité a perdu de son importance comparée à d'autres moyens. Toutefois, dans la phase actuelle de transition et d'incertitude, la Suisse doit maintenir sa neutralité en tant que stratégie, car elle comporte des avantages pour la sauvegarde de ses intérêts. La neutralité doit être concentrée sur la stricte définition qu'en donne le droit international public, à savoir la non-participation d'un Etat à une guerre entre d'autres Etats. La Suisse doit mettre à profit la liberté d'action qui en résulte pour relever les défis majeurs de cette fin de siècle.

Le groupe d'étude a présenté le fruit de ses réflexions dans un bref rapport, approuvé par tous ses membres.

Les questions relatives à la neutralité de la Suisse rencontrent un grand intérêt dans de nombreux milieux. Le présent rapport veut participer à l'information et à la formation de l'opinion publique sur ce sujet. Le groupe d'étude propose au Conseil fédéral de publier ce rapport dans son intégralité.

Sommaire

	<u>Pages</u>
Préface	2
<p>Décision du Département fédéral des affaires étrangères instituant un groupe d'étude sur la neutralité de la Suisse</p>	
Sommaire	3
1. Le mandat confié au groupe d'étude	4 - 6
2. La composition du groupe d'étude	7
<u>Rapport du groupe d'étude</u>	
1. Le contenu de la neutralité	8 - 9
2. La neutralité en tant qu'instrument de la politique étrangère	9 - 10
3. Les modifications fondamentales intervenues en matière de politique étrangère dans l'entourage de la Suisse	10 - 12
4. Les buts de la politique étrangère de la Suisse	13 - 14
5. La double stratégie de la coopération et de la neutralité	14 - 18
6. Neutralité et Communauté européenne	18 - 19
7. Neutralité et Nations Unies	19 - 21
8. Neutralité et sanctions économiques	21 - 23
9. Neutralité et bons offices	23 - 24
10. Neutralité et CICR	25
11. La fonction de la neutralité en politique intérieure	26 - 28
Conclusions	29 - 34

Berne, le 13 mars 1991

Décision du Département fédéral des affaires étrangères instituant un groupe d'étude sur la neutralité de la Suisse

1. Mandat du groupe d'étude

Le groupe d'étude établira à l'intention du Conseil fédéral, jusqu'à fin 1991, un rapport contenant des conclusions sur la question du rôle futur de la neutralité pour la Suisse, l'Europe et le monde. Les problèmes suivants doivent notamment être examinés:

a) Objectifs de politique étrangère de la Suisse et rôle de la neutralité

Quels doivent être les objectifs futurs de la politique étrangère de la Suisse? De quels instruments de politique étrangère la Suisse doit-elle disposer pour réaliser ces objectifs? Quelle place occupe la neutralité, à côté d'autres maximes de politique étrangère, comme moyen de réaliser ces objectifs? La neutralité contrecarre-t-elle les objectifs de politique étrangère de la Suisse et les autres instruments dont elle dispose? Le maintien du statut de neutralité permanente, vu l'évolution de la situation à la fin du 20ème siècle, a-t-il encore un sens pour la Suisse? Le maintien de la neutralité suisse est-il dans l'intérêt de l'Europe, du monde? La neutralité suisse a-t-elle un rôle à jouer hors d'Europe?

b) Neutralité et solidarité

Le rapport conflictuel de tension existant entre la neutralité étatique, d'une part, et la solidarité internationale, d'autre part, peut-il être résolu? Pour la Suisse, l'intérêt au maintien de la neutralité prime-t-il l'intérêt qu'elle peut avoir à renoncer à cette neutralité en faveur d'une solidarité renforcée avec la communauté internationale?

c) Neutralité et sécurité collective (ONU)

La contradiction entre la neutralité et un système effectif de sécurité collective qui fonctionne peut-elle être résolue? Quelle doit être à l'avenir l'attitude de la Suisse - membre ou non de l'ONU - face aux sanctions militaires de l'ONU? (Examen

essentiellement politique du problème en relation avec l'avis de droit que doit établir le Professeur D. Schindler sur l'aspect juridique de la question).

d) Neutralité et système européen de sécurité

La Suisse doit-elle renoncer à sa neutralité en faveur d'un système européen de sécurité (CSCE)? La maxime de la neutralité permanente et armée, qui relève de la politique de sécurité, a-t-elle encore un avenir face à l'interdépendance globale et aux formes modernes de menaces?

e) Neutralité et intégration européenne

Les intérêts généraux de la Suisse en cas d'adhésion éventuelle à la CE ou à l'Union politique sont-ils mieux assurés par une relativisation ou par un abandon pur et simple de la neutralité? Ou par la non-participation avec maintien de la neutralité traditionnelle? La différence entre l'appartenance à la CE et la non-appartenance, en considération du haut degré de dépendance économique de la Suisse à l'égard de la CE, a-t-elle encore son importance? Notre liberté d'action et notre souveraineté, de par la forte imbrication économique de la Suisse à la CE, sont-elles à tel point limitées que la crédibilité de notre neutralité est mise en question?

f) Neutralité et bons offices

Dans quelle mesure neutralité et bons offices se conditionnent-ils? La neutralité est-elle une condition indispensable à la prestation de bons offices? Quel intérêt l'étranger a-t-il à la neutralité de la Suisse? Quelles conséquences une renonciation à la neutralité suisse pourrait-elle avoir pour l'activité du CICR?

g) Signification de la neutralité en politique intérieure

Quelle signification la neutralité a-t-elle encore pour la cohésion interne de la Suisse? La justification de la neutralité sur le plan politique intérieur - suite à la disparition des conflits confessionnels et à la moindre importance des différences linguistiques, culturelles et politiques entre les diverses parties du pays - est-elle devenue sans objet? Ou alors, cette composante de la politique intérieure pourrait-elle à l'avenir gagner de nouveau en importance et devenir un facteur essentiel de la cohésion nationale? La diminution en importance de la neutralité

ou la renonciation à cette neutralité, qui forme avec d'autres caractéristiques une partie de l'identité suisse, pourrait-elle conduire à la perte de cette identité?

2. Composition du groupe d'étude

Président:

M. Mathias Krafft Ambassadeur, directeur de la Direction du droit international public, Berne

Membres:

M. Klaus Jacobi Secrétaire d'Etat au DFAE et directeur de la Direction politique

M. Hans Bachofner Divisionnaire a.d., rédacteur en chef de l'ASMZ

M. Rossano Bervini Ancien conseiller d'Etat du canton du Tessin

M. Hans-Peter Brunner Avocat, spécialiste en droit international, Société suisse de réassurance

M. Hugo Büttler Rédacteur en chef de la NZZ

M. David de Pury Co-président désigné du Conseil d'administration du groupe ABB

M. Pierre du Bois Professeur à l'Institut universitaire d'études européennes à Genève et à l'Université de Neuchâtel

M. Curt Gasteyger Professeur à l'Institut universitaire de hautes études internationales, Genève

Mme Marianne von Grünigen Ambassadeur, chef de la Division politique III au DFAE

Mme Yvette Jaggi Syndique de la ville de Lausanne

M. René Rhinow Professeur, conseiller aux Etats du canton de Bâle-Campagne

M. Iwan Rickenbacher Secrétaire général du Parti démocrate chrétien

M. Albrecht Rychen Conseiller national du canton de Berne

M. Philippe Stähelin Conseiller d'Etat du canton de Thurgovie

M. Sigmund Widmer Ancien conseiller national du canton de Zurich

Secrétariat:

M. Thomas G. Borer DFAE, Direction du droit international public

1. Le contenu de la neutralité

La Suisse fait partie de la communauté internationale. A ce titre, elle doit veiller à ses intérêts et s'assurer le plus d'indépendance et d'autodétermination possible. La politique étrangère de la Suisse est donc avant tout une politique d'intérêts, qui inclut la solidarité et la coopération internationale là où il s'agit d'entreprendre des tâches communes et de maintenir la paix et la prospérité.

Depuis des siècles, la Suisse considère que la neutralité permanente est l'instrument le plus apte à atteindre les objectifs de sa politique étrangère, sans que soit mise en danger la cohésion intérieure. D'un point de vue historique, la neutralité est la réponse en politique étrangère d'un petit pays, la Suisse, à la menace que représentaient pour lui les luttes des puissances européennes rivales. Mais la neutralité est aussi née de la conviction qu'elle seule parviendrait à concilier les innombrables contrastes politiques, linguistiques et confessionnels d'une Confédération regroupant des Etats aussi divers. Cette double tâche assignée à la neutralité, tant sur le plan extérieur qu'intérieur, explique son profond enracinement dans la conscience politique du peuple suisse et dans l'activité diplomatique de son gouvernement.

La neutralité de la Suisse est une institution du droit international public; elle est devenue partie de l'ordre européen dans les conditions particulières créées par les forces au pouvoir aux 18ème et 19ème siècles. La neutralité a été définie comme la non-participation d'un Etat aux guerres opposant d'autres Etats. La neutralité permanente signifie qu'un Etat a décidé, pour qu'aucun doute ne subsiste, de rester neutre en cas de conflit armé, et ceci indépendamment des parties en cause, du lieu et de l'époque. Par opposition à la neutralité permanente, on parle de neutralité occasionnelle lorsqu'un Etat ne décide que lorsqu'une guerre éclate de ne pas y participer.

Le droit international public prévoit un certain nombre de droits et d'obligations liés à la non-participation; ils concernent aussi bien les Etats impliqués dans le conflit que les Etats neutres. Ces droits et ces obligations, de caractère tout d'abord coutumier, ont été codifiés en 1907 dans les Conventions de La Haye. Ces règles n'imposent que peu d'obligations aux pays neutres. Ceux-ci n'ont pas le droit de participer directement à une guerre et ne peuvent soutenir aucune des parties impliquées par l'envoi de troupes ou d'armement. Un pays neutre doit également assurer l'inviolabilité de son territoire par une armée suffisamment équipée. Il n'a pas le droit

de céder aux belligérants des droits de souveraineté sur son territoire. Avant tout, il ne peut autoriser le passage de leurs troupes ou le survol de son territoire.

A l'exception de ces règles, le droit de la neutralité ne contient aucune disposition obligatoire pouvant limiter la politique étrangère d'un Etat neutre. Il ne fixe en particulier aucune règle quant à la position que doit adopter un Etat perpétuellement neutre en temps de paix. Si un Etat neutre en permanence va au-delà des exigences du droit de la neutralité, il ne le fait pas pour se conformer à une obligation du droit international, mais agit en fonction de considérations politiques. Il mène une politique de neutralité qui détermine sa position dans les affaires qui ne relèvent pas du droit de la neutralité, mais sur lesquelles la neutralité exerce une influence indirecte. Par opposition au respect du droit de la neutralité, la manière dont est menée la politique de neutralité relève du libre choix de l'Etat neutre. Le droit de la neutralité concède à celui-ci une grande liberté d'action et ne le limite que très peu dans l'exercice de sa volonté politique. La neutralité n'est pas une institution régissant toute la conduite de la politique étrangère. Elle relève surtout du droit international public et sa signification intrinsèque laisse beaucoup de champ libre à la définition d'une politique étrangère adaptée aux nécessités du moment. Dans la pratique, la signification de la neutralité doit évoluer en fonction des modifications que connaît la politique internationale.

2. La neutralité en tant qu'instrument de la politique étrangère

Dans la poursuite de ses intérêts en matière de politique étrangère, la Suisse a réussi à garder toute sa liberté d'action. Autrement dit, elle n'a utilisé la neutralité que comme un moyen, important certes, pour atteindre ses principaux objectifs, à savoir l'indépendance et l'autodétermination. C'est aussi ce rôle de support qu'avait à l'esprit la Diète de 1847 lorsqu'elle refusa d'inscrire le maintien de la neutralité dans les buts de la Constitution. Elle s'y refusa avec l'argument que "la neutralité est un moyen au service d'une cause; elle est une règle politique paraissant actuellement comme la plus appropriée pour assurer l'indépendance de la Suisse", mais qu'on ne pouvait pas savoir si, un jour, la neutralité "ne devrait pas être abandonnée dans l'intérêt même de cette indépendance". De ce fait, le maintien de la neutralité relève uniquement de la compétence des Chambres fédérales et du Conseil fédéral, et c'est à ces deux organes qu'il incombe "de veiller à l'indépendance et à la neutralité de la Suisse".

Au-delà des obligations de neutralité définies avec précision par le droit international public, la Suisse est libre de décider de la teneur et de la durée de sa neutralité. Historiquement, elle a choisi d'être neutre de son propre chef et, en de nombreuses occasions, elle a clairement manifesté sa volonté de le rester. Mais elle n'a jamais pris d'engagement juridique à cet égard. Si notre pays, un jour, désire renoncer à sa neutralité, il ne devra toutefois le faire que sur préavis et pas à n'importe quel moment - pas juste avant ou pendant un conflit armé, par exemple. Enfin, la Suisse a aussi le droit de redéfinir sa politique de neutralité en fonction des changements qui interviennent autour d'elle.

Etant donné que la neutralité n'est qu'un des instruments de la politique étrangère, la Suisse doit fixer les buts de cette politique indépendamment de son statut d'Etat neutre. Il lui faut donc examiner si la neutralité constitue encore un instrument propre à atteindre ses objectifs ou si, le cas échéant, elle doit être remplacée par d'autres moyens. Les changements intervenant dans l'entourage de la Suisse et dans l'attitude d'autres nations en matière de politique étrangère se répercutent - que la Suisse le veuille ou non - sur sa position, sur ses objectifs de politique étrangère et sur la portée de sa neutralité. C'est pour cela que la neutralité, en tant qu'instrument de notre politique étrangère, doit être examinée quant à son utilité. S'il s'avère qu'elle ne remplit plus ses fonctions ou qu'elle empêche la Suisse de défendre ses intérêts, elle devrait être remplacée par d'autres instruments. La neutralité ne doit rester un moyen de politique étrangère que dans la mesure où elle sert, mieux que ne peuvent le faire d'autres instruments, les intérêts du pays. Elle n'est immuable ni du point de vue de son application, ni du point de vue de sa durée.

3. Les modifications fondamentales intervenues en matière de politique étrangère dans l'entourage de la Suisse

En matière de politique étrangère, l'entourage de la Suisse a connu des modifications fondamentales:

- La "Guerre froide", qui caractérisait la confrontation entre les deux camps de l'Est et de l'Ouest, a pris fin. Le monde communiste, dominé par l'Union soviétique, s'est effondré; les défis qu'il comportait ont disparu.

- Les pays d'Europe centrale et orientale ont retrouvé leur indépendance. L'URSS s'est disloquée en plusieurs Etats indépendants (CEI). Les Etats des deux régions souhaitent s'intégrer dans une Europe élargie et démocratique.
- La division de l'Europe en deux blocs est surmontée. L'Allemagne est réunifiée.
- Le Pacte de Varsovie, instrument militaire et menace potentielle, a été dissous. L'OTAN, en tant qu'alliance de défense transatlantique, offre, avec le "Conseil de coopération" récemment créé, un cadre dans lequel peuvent venir s'insérer des Etats d'Europe centrale et orientale et de la Communauté des Etats indépendants (CEI) dans le but de construire ensemble la sécurité et la stabilité de l'Europe.
- La Communauté européenne, grâce aux conséquences bénéfiques de l'intégration sur la paix, grâce aussi à son renforcement interne (Union économique et monétaire) et à son esprit d'ouverture, est devenue le principal pôle d'orientation pour l'édification de l'Europe de demain. Elle vise une "Union politique", qui pourra aussi jouer un rôle dans le domaine de la politique de sécurité.
- La sécurité de l'Europe est devenue une préoccupation commune de tous les Etats européens. A la place d'une "stabilité" forcée résultant du conflit Est-Ouest, se sont installés un plus grand nombre de libertés et, à l'Est, le droit à l'autodétermination. Mais le prix de cette évolution est, d'une part, une plus grande insécurité à l'Est de l'Europe et la résurgence de tensions longtemps étouffées. L'Europe est devenue plus vaste et plus libre, mais aussi moins stable et moins prévisible dans ses développements.
- Il existe en Europe des institutions dont la tâche est de maintenir la paix et la sécurité. Elles oeuvrent en faveur du respect des principes fondamentaux de la coexistence entre Etats et de la défense des droits de l'homme. Ces institutions voient maintenant leur rôle s'élargir, et ceci tant sur le plan géographique qu'au niveau de leurs compétences. En font notamment partie, en plus de la Communauté européenne, la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (CSCE) et le Conseil de l'Europe (par exemple la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme).
- Parallèlement aux profondes transformations que connaît l'Europe, d'importants changements interviennent dans le monde entier. Le fossé entre pays riches et

pays pauvres ne cesse de se creuser, la concurrence économique de s'intensifier, et la croissance démographique atteint des taux jamais enregistrés auparavant. Nous nous trouvons aujourd'hui de plus en plus souvent confrontés à la prolifération d'armes de destruction massive, aux atteintes à l'environnement, aux migrations et aux mouvements fondamentalistes.

- Les Etats sont de plus en plus liés entre eux et donc de plus en plus dépendants les uns des autres. Des événements survenant dans d'autres pays, même éloignés, ont des conséquences sur la situation dans notre propre pays. La marge d'autonomie dont dispose chaque Etat pour la prise de décisions, est limitée. Les nations doivent coopérer.
- L'interdépendance des Etats rend impossible une stricte séparation entre politique intérieure et politique étrangère. Des affaires qui relevaient auparavant exclusivement de la politique intérieure acquièrent aujourd'hui un caractère international, en particulier lorsqu'il s'agit de résoudre d'importants problèmes. La politique étrangère concerne chaque individu. La politique intérieure et la politique étrangère sont en interaction permanente.
- Ces profonds changements, qui s'opèrent à plusieurs niveaux, offrent des chances, mais comportent aussi de nouveaux dangers. D'une part, il y a la perspective d'un système à même de résoudre les divergences d'intérêts de manière pacifique et de stopper les auteurs d'une violation du droit international. D'autre part, avec la disparition des anciens rapports de forces, des conflits jusqu'à présent réprimés ou de nouveaux conflits apparaissent, provoquant une nouvelle forme d'instabilité.

Ces développements, qui se conditionnent et agissent souvent les uns sur les autres, exercent une influence déterminante sur la position de la Suisse. Certaines constantes sur lesquelles la Suisse a axé sa politique intérieure et extérieure pendant des décennies ont disparu. Notre pays doit redéfinir sa politique étrangère en tenant compte des nouvelles données, faute de quoi il risque de ne plus pouvoir, demain, défendre ses intérêts avec suffisamment de poids.

4. Les buts de la politique étrangère de la Suisse

Habituellement, les buts cités en relation avec la politique étrangère de la Suisse s'inspirent de l'article 2 de la Constitution fédérale, à savoir "assurer l'indépendance de la patrie contre l'étranger" et "accroître la prospérité commune". Cette description correspond à l'idée qu'on se faisait, au 19ème siècle, d'un Etat souverain obligé de défendre son existence et sa liberté dans une Europe secouée par des conflits. Aujourd'hui, cette définition semble trop limitée. Il faut donc l'élargir. A l'avenir, la politique étrangère de la Suisse se doit de poursuivre les buts fondamentaux suivants:

- la sauvegarde des intérêts nationaux et le maintien de la plus grande indépendance et autodétermination possibles, et ceci dans un contexte d'interdépendance globale;
- la sauvegarde et le renforcement de la paix et de la liberté, de la stabilité et de la sécurité en Europe et dans le monde, tout en garantissant la démocratie, les principes de l'Etat de droit et le respect des droits de l'homme;
- l'amélioration des conditions générales de vie dans le monde, condition de la prospérité de la Suisse.

Compte tenu de l'interdépendance des Etats, un nouveau sens doit être donné à la notion d'indépendance. Il faut y tendre de plus en plus par la prise en charge de tâches communes en collaboration avec d'autres Etats. L'autodétermination se réalise précisément aussi au travers d'une participation aux décisions internationales. La politique étrangère de la Suisse doit tenir compte de cette nouvelle notion d'indépendance, notamment par rapport à l'Europe. A ce titre, ce n'est pas en repoussant toute influence extérieure ou en défendant obstinément ses particularités que notre pays parviendra à maintenir son autodétermination. Il s'agit bien plus, pour la Suisse, d'essayer de participer à la construction de l'Europe, de lui transmettre les valeurs qui ont contribué à la fondation et à la survie de la Suisse pendant des siècles, d'incorporer ces valeurs comme des éléments significatifs dans un ordre global et de les laisser s'y développer.

Un des buts principaux de notre politique étrangère est le maintien de la paix et de la sécurité en Europe et dans le monde. Il s'agit de tenir les guerres à l'écart de notre pays et d'éviter qu'il soit impliqué dans des conflits armés. La Suisse doit s'employer

à réduire les tensions existant dans d'autres régions et participer au règlement pacifique des conflits. Dans cette optique, les efforts déployés par sa politique étrangère pour la paix et la sécurité doivent être renforcés. La Suisse doit mener une politique active en faveur de la paix. Pour ce faire, il est essentiel qu'elle participe à l'établissement d'un ordre de paix et de sécurité solide en Europe.

Un but important de la politique étrangère suisse, lié au devoir de veiller à la prospérité, est de renforcer notre position économique dans le monde. En dépit d'une certaine concentration de nos forces sur l'Europe, les intérêts de la Suisse sont universels. Elle doit donc renforcer ses relations avec les autres régions du monde et contribuer, dans son propre intérêt, à la réduction du fossé entre pays pauvres et pays riches. La politique étrangère de la Suisse doit soutenir, par des moyens appropriés, les efforts entrepris par les pays en développement pour améliorer les conditions de vie de leurs populations. Une attention particulière doit aussi être accordée aux migrations internationales et aux conséquences qu'elles ont pour notre pays. Il s'agit, par une politique clairement définie, de participer dans les pays d'origine à la lutte contre les causes de ces migrations. Enfin, la Suisse doit participer aux efforts entrepris sur le plan international pour la protection de l'environnement et la sauvegarde des bases existentielles de l'homme.

Parallèlement à l'examen des buts de sa politique étrangère, la Suisse doit aussi en examiner les instruments. Dans de nombreux domaines, le Conseil fédéral a déjà commencé à redéfinir ses objectifs. C'est notamment en raison de sa disponibilité à mener une politique étrangère plus active que la Suisse doit évaluer le contenu et la valeur de sa neutralité.

5. La double stratégie de la coopération et de la neutralité

Pendant des siècles, en raison de son rôle géopolitique important de gardienne des cols alpins, la Suisse a dû craindre de se voir impliquée dans les conflits militaires des puissances européennes. La neutralité armée était alors un excellent instrument pour la sauvegarde de son indépendance et elle était reconnue par les puissances alliées comme étant "dans les vrais intérêts de la politique de l'Europe entière". Après la Deuxième guerre mondiale, les grandes puissances d'Europe occidentale, en particulier l'Allemagne et la France, sont convenues de nouer entre elles des relations pacifiques et de renforcer leurs liens par des efforts d'intégration. La

fonction d'harmonisation et de stabilisation de la neutralité suisse gardait toutefois son importance par rapport à la division Est-Ouest.

Les mutations en cours à l'Est entraînent une modification fondamentale de l'environnement stratégique des pays neutres. La situation militaire en Europe s'est beaucoup détendue. Il est peu probable qu'éclate une guerre à grande échelle. Des voies s'ouvrent pour une Europe libre et pacifique, auxquelles on ne pouvait songer il y a quelques années encore. Un conflit armé, dans lequel la Suisse serait directement impliquée ou dont elle serait même la première cible, paraît difficile à imaginer. Dans une Europe où les divergences militaires Est-Ouest sont dépassées et où de grands efforts d'unification commencent à porter leurs fruits, l'importance de la neutralité diminue, la valeur géostratégique de ce territoire neutre devient relative. La nécessité de notre neutralité, qui découlait des rivalités entre nos voisins, n'existe plus que dans une très faible mesure. Quarante ans d'antagonisme faisant désormais place à la coopération et à l'intégration, les fonctions traditionnelles de stabilisation, de médiation et de paix d'un Etat neutre perdent de leur poids.

Toutefois, la situation actuelle reste marquée par une certaine instabilité, en Europe et dans le monde. Dans les pays européens, les armées n'ont pas été abolies. On les considère toujours comme indispensables pour assurer la paix, garantir l'existence nationale et l'intégrité territoriale. Si des tensions imprévues surgissent, il reste en Europe un potentiel militaire suffisamment important pour qu'il puisse représenter un danger immédiat. Il n'existe pas encore de système de sécurité commun et solide englobant tout le continent, bien que de nombreux milieux soient convaincus de la nécessité d'un tel système. Diverses institutions, par exemple la CSCE, l'OTAN et la CE entreprennent des efforts dans ce sens. Mais il faudra sans doute encore beaucoup de temps pour que soit achevée la construction commune de la "maison Europe".

Tant qu'il n'existe aucune structure assez solide pour pouvoir garantir notre sécurité aussi bien que la neutralité le fait, la Suisse doit rester neutre en permanence pour des raisons de politique étrangère et de politique de sécurité. L'expérience historique et la prudence politique ne nous incitent pas à renoncer à cet instrument éprouvé sans garanties de sécurité équivalentes. A l'avenir, la neutralité peut encore contribuer à la poursuite de nos objectifs, en particulier en ce qui concerne la garantie de l'existence de notre Etat du point de vue du droit international public et notre non-participation à des conflits armés.

Il s'avère toutefois nécessaire de donner une nouvelle orientation à la politique étrangère du point de vue de la neutralité.

- a) La Suisse doit concentrer sa neutralité sur la stricte définition qu'en donne le droit international public, de manière à pouvoir garder la plus grande liberté d'action possible pour relever les défis auxquels nous sommes confrontés. L'élément durable et cardinal de la neutralité, c'est la non-participation militaire d'un Etat à un conflit armé entre d'autres Etats. Une violation de la neutralité n'est commise que par celui qui ne respecte pas ce principe ou qui, en temps de paix, assume des engagements qui l'empêchent, en temps de guerre, d'accomplir ses obligations de neutralité. Que la Suisse adopte, en temps de paix, une attitude plus retenue ou plus libre relève d'une décision politique. La crédibilité de la neutralité suisse se mesure par rapport à notre disponibilité à assumer les obligations de la neutralité par un armement suffisant. Il s'agit de convaincre les autres Etats que la Suisse est prête et capable de repousser d'éventuelles violations de sa neutralité.
- b) En politique étrangère, la Suisse doit mieux mettre à profit l'importante marge de manoeuvre que lui laisse le droit de la neutralité. Compte tenu des mutations qui s'opèrent actuellement, il paraît inapproprié qu'au départ déjà, elle limite par des concepts rigides sa liberté d'action dans ce domaine. Elle l'a fait pendant longtemps, au titre des effets anticipés de la neutralité et de l'incompatibilité avec la participation aux sanctions économiques ou aux activités des organisations internationales politiques. Lors de conflits et d'événements qui ne relèvent pas du droit de la neutralité, ou pour lesquels ses dispositions semblent caduques ou dépassées, il est indiqué que la Suisse définisse sa position en fonction de ses intérêts particuliers.
- c) A l'avenir, la neutralité ne doit pas être au centre des préoccupations en politique étrangère. Elle n'est que l'un des instruments servant à la protection de la Suisse et de ses habitants contre des menaces extérieures. La neutralité est conçue en fonction ou en prévision d'un conflit classique entre Etats qui disposent d'une armée et ce n'est que sous cet angle qu'elle doit influencer notre comportement en politique étrangère. La disparition du conflit Est-Ouest réduit ce type de menace. En revanche, d'autres dangers surgissent et gagnent en importance. En font partie les conflits régionaux et les crises entre Etats ou à l'intérieur des Etats d'Europe de l'Est, ou encore les guerres en dehors de l'Europe et leurs conséquences sur notre continent. Peuvent aussi faire partie de ces risques

l'utilisation d'armes biologiques, chimiques ou nucléaires, le chantage avec des armes ABC à grande portée, le terrorisme, les migrations et les flux de réfugiés, la destruction de l'environnement, les catastrophes. Contre ce type de menaces, la neutralité n'offre pas ou que peu de protection. Pour les écarter, il faut de nouveaux instruments et de nouvelles procédures. La Suisse n'est pas seule à courir ces risques; ils concernent toute l'Europe. Un pays à lui seul n'est pas en mesure de les contenir. Pour les affronter, il faut une coopération internationale, en particulier au sein de la communauté européenne. La Suisse doit y participer activement, dans l'intérêt de sa propre sécurité. Dans ces domaines, il ne peut y avoir de neutralité. La Suisse doit faire face à ces formes modernes de menaces par un effort de coopération fondé sur la solidarité comme sur la responsabilité et qui aille au-delà des frontières.

- d) A l'avenir, la sécurité de la Suisse dépendra encore plus de la situation internationale et de l'évolution de son entourage que par le passé. La sécurité de chaque Etat européen est liée à celle de tous les autres Etats. De ce fait, contribuer à la stabilité en Europe revient à contribuer à notre propre sécurité. La maxime traditionnelle "la sécurité grâce à la neutralité et à l'indépendance" devra de plus en plus faire place à celle de "la sécurité par la coopération". Il faut rechercher la sécurité par des efforts que nous fournirons "tous ensemble" plutôt que "les uns contre les autres". C'est pourquoi la neutralité ne doit pas faire obstacle à une politique de solidarité, de coopération et d'intégration.
- e) Pour la Suisse, la paix en Europe est d'une importance capitale. Notre pays doit donc participer à la création de nouvelles structures de sécurité solides et efficaces. La neutralité ne doit pas entraver cette collaboration. Compte tenu des possibilités prometteuses, d'une part, et des risques persistants, d'autre part, la Suisse doit trouver un juste milieu entre l'ouverture et le maintien. L'ouverture est nécessaire en raison des formes modernes de menaces et pour la création de structures de sécurité solides. Mais il nous faut aussi assurer le maintien, car nous ne voulons pas renoncer précipitamment à des concepts de sécurité longuement éprouvés. Cette double stratégie de la disponibilité à la solidarité et à l'intégration dans les nouvelles structures de sécurité européennes et, parallèlement, de la poursuite de nos propres efforts de défense dans le respect de la neutralité correspond aux besoins légitimes de sécurité d'un petit Etat. Elle exprime à la fois notre volonté d'autodétermination et la conscience que nous avons d'être liés au destin de l'Europe.

- f) Par rapport aux futurs systèmes de sécurité de l'Europe, le critère déterminant notre décision quant au maintien ou à l'abandon de la neutralité doit être celui du gain de sécurité: les nouvelles structures doivent garantir à la Suisse et à ses citoyens une sécurité au moins équivalente à celle de la neutralité permanente. Celle-ci aura alors rempli sa fonction et deviendra d'elle-même inutile, pour autant que la Suisse puisse s'intégrer à l'ordre européen avec la perspective d'y demeurer à long terme. A l'avenir aussi, le Conseil fédéral devra donc examiner périodiquement, en fonction de l'évolution de la situation générale, si la neutralité reste un instrument approprié ou si, au contraire, elle devient un obstacle à la poursuite de nos intérêts de politique étrangère et de sécurité.

6. Neutralité et Communauté européenne

La Communauté européenne est aujourd'hui l'organisation politique et économique la plus importante en Europe. Elle joue un rôle de "leader" sur presque toutes les questions qui touchent à l'ensemble du continent. Les organismes européens ne peuvent pas grand-chose contre la volonté de la CE, mais peuvent par contre beaucoup avec son appui. De grands projets accélèrent actuellement le développement de la CE. La réalisation de la future Union politique et de l'Union économique et monétaire place la Communauté devant un défi de dimension exceptionnelle. Toutefois, malgré des objectifs précis, la CE pourrait se développer de différentes manières. Un ralentissement du processus d'intégration, voire des revers ou des échecs, ne peuvent pas être exclus. La Suisse, sa neutralité et, à beaucoup d'égards, sa politique intérieure sont influencées par la CE. Ceci est d'ailleurs le cas indépendamment du fait que la Suisse soit membre ou non de la CE.

La CE n'a pas encore, pour l'instant, de structures de sécurité et de défense suffisamment solides à même de garantir à la Suisse et à ses citoyens la même sécurité que la neutralité permanente. La coopération en matière de politique de sécurité, prévue par l'accord sur l'Union européenne approuvé par le Conseil européen les 11 et 12 décembre 1991 à Maastricht, ne touche que peu de domaines. Celle-ci ne concerne pas la défense commune. Même en cas d'adhésion à l'Union européenne, la neutralité armée resterait de ce fait un instrument approprié de notre politique étrangère et de notre politique de sécurité. Si les Etats de la CE - après une adhésion éventuelle de la Suisse - devaient conclure une alliance militaire, mettre en commun leur défense ou mettre sur pied une armée commune, une décision de cette importance demanderait l'accord de tous les Etats membres,

donc aussi de la Suisse. Le moment serait alors venu de répondre à la question de savoir si notre neutralité ne serait pas devenue superflue. Sans être membre de l'Union européenne, la Suisse ne pourrait pas prendre part à la décision de créer un système de défense au sein de l'Union.

La neutralité permanente n'est pas incompatible avec une adhésion de la Suisse à l'Union européenne telle qu'elle se présente aujourd'hui. Dans la mesure où la CE évolue en direction d'une Union politique, la marge de manoeuvre de la Suisse en matière de politique étrangère, dans le sens de la sauvegarde d'intérêts communs, peut se modifier. Il n'est pas besoin pour cela de toucher à la signification intrinsèque de la neutralité. En cas de conflit armé entre d'autres Etats, la Suisse pourrait, même comme Etat membre de la CE, rester militairement à l'écart, maintenir une défense nationale crédible et continuer à remplir ses fonctions humanitaires et de médiation traditionnelles en faveur de la communauté des nations.

L'accord sur l'Espace économique européen (EEE) ne pose pas de problème du point de vue de la neutralité permanente. La Suisse ne doit remplir aucune obligation qui l'empêcherait d'accomplir, en cas de guerre, ses devoirs résultant du droit de la neutralité. L'accord permet à la Suisse de veiller de manière autonome et indépendante à sa défense militaire. Notre pays, en participant à l'EEE, ne prend aucun engagement d'assistance militaire ni n'assume l'obligation d'autoriser le transit de troupes. L'EEE amène une certaine intégration institutionnelle de la Suisse à la CE et renforce la dépendance économique déjà considérable de notre pays face à ce partenaire. Mais ce n'est pas seulement le cas pour la Suisse. Pour beaucoup de pays dans le monde, l'imbrication des intérêts économiques est devenue la norme. L'indépendance de chaque Etat devient relative: On ne peut dès lors attendre d'un Etat neutre plus d'indépendance que des autres pays.

7. Neutralité et Nations Unies

Les Nations Unies sont devenues une organisation universelle. Presque tous les pays du monde en font partie. L'ONU joue un rôle important dans la solution des grands problèmes de l'humanité, dans le maintien et le rétablissement de la paix, la codification du droit international public, la défense des droits de l'homme, la lutte pour réduire les différences entre le nord et le sud et assurer la coexistence des peuples face au défi de l'environnement. Ces dernières années, elle a en particulier

renforcé son action dans le domaine du règlement des conflits armés. Tôt ou tard, la question d'une adhésion à l'ONU se reposera pour la Suisse.

Une adhésion à l'ONU serait compatible avec le statut de neutralité permanente de la Suisse. Il n'y a pas de contradiction entre la neutralité et le système de sécurité collective de l'ONU. Les deux institutions poursuivent des buts similaires, à savoir le maintien de l'intégrité des Etats, la prévention des conflits, la sauvegarde d'une coexistence pacifique. Le système de sécurité collective veut accomplir ces tâches au moyen de mesures coercitives communes prises par tous les Etats contre les perturbateurs de la paix. Ces deux attitudes, qui visent des objectifs similaires tout en employant des méthodes différentes face à un perturbateur de la paix, peuvent être conciliées.

Un petit Etat attaché à la paix comme la Suisse a tout intérêt à ce que le système de sécurité de l'ONU fonctionne et que soit créé un ordre pacifique fondé sur l'interdiction de la violence et sur le droit international, grâce auquel les petits Etats ne sont pas exposés à la volonté de puissance des plus forts. C'est pour cela que la Suisse - membre ou non de l'ONU - se doit d'être solidaire des Nations Unies lorsque les membres de cette organisation appliquent résolument les sanctions prévues par sa Charte contre les auteurs d'une violation du droit international.

Entre un Etat qui viole la paix et méprise ainsi profondément l'ordre établi par le droit international et le reste de la communauté internationale, il ne peut y avoir d'attitude neutre. Rester neutre face à l'auteur d'une violation du droit international, contre lequel des sanctions ont été prises par la communauté des nations, reviendrait à favoriser l'Etat proscrit. Un tel comportement serait en outre contraire à la sauvegarde des intérêts de notre pays et à l'esprit de la neutralité suisse.

Une participation de la Suisse aux sanctions prévues par la Charte de l'ONU est compatible avec le droit de la neutralité. Ce droit, conçu essentiellement pour les cas de guerres traditionnelles entre deux Etats, **ne peut être appliqué** lorsqu'il s'agit de mesures coercitives décidées par les Nations Unies et approuvées par l'ensemble de ses membres. Les sanctions militaires décidées par l'ONU ne sont pas une "guerre" au sens du droit de la neutralité, mais des moyens légaux dont dispose le Conseil de sécurité, qui agit au nom de la communauté des nations.

Là où son intérêt et ses obligations de solidarité l'exigent, la Suisse doit, à l'avenir, et même en tant que non-membre de l'ONU, participer aux sanctions non-militaires et,

en particulier, aux sanctions économiques décrétées par le Conseil de sécurité sur la base de la Charte et mises en oeuvre avec détermination par les Etats membres.

Il n'existe, dans la pratique, aucune obligation, ni pour les membres ni pour les non-membres de l'ONU, de participer aux sanctions militaires que celle-ci décide. De ce fait, la Suisse peut refuser de s'y associer. Toutefois, par solidarité avec la communauté des nations, par intérêt quant à l'efficacité des mesures prises à l'encontre de l'auteur d'une violation du droit international et pour des raisons juridiques, la Suisse ne doit pas entraver les actions militaires du Conseil de sécurité ou des pays membres de l'ONU qui agissent en son nom. Elle ne doit dès lors pas limiter l'exportation d'armes vers ces pays et peut autoriser leurs troupes et leur matériel de guerre à transiter par la Suisse ou leurs avions à survoler son territoire. La Suisse devrait en revanche s'en tenir au principe de l'égalité de traitement entre les parties au conflit au cas où l'unité entre les membres de l'ONU devait se rompre.

Lors de conflits armés entre Etats contre lesquels le Conseil de sécurité n'adopte pas de mesures coercitives, la Suisse se doit de maintenir sa neutralité.

8. Neutralité et sanctions économiques

Un Etat neutre a le droit d'entretenir avec les parties au conflit des relations économiques et des relations de commerce privées libres de toute entrave. Ce n'est que lorsqu'un Etat neutre décide lui-même de limiter ou d'interdire tout commerce de matériel de guerre, comme c'est le cas de la Suisse dans la loi sur le matériel de guerre de 1972, qu'il doit traiter de manière égale tous les pays impliqués dans cette guerre. Pour le reste, le droit de La Haye n'exige pas l'égalité de traitement; il laisse au contraire à l'Etat neutre toute liberté dans la définition de sa politique commerciale. Il permet, en raison de la diversité des relations commerciales ou des situations géographiques, que le volume des transactions soit plus important avec l'un ou l'autre des belligérants, voire qu'il se modifie au cours du conflit.

A l'époque de la Société des Nations, la Suisse était d'avis qu'une participation aux sanctions économiques était compatible avec la neutralité, étant donné que le droit de la neutralité n'exige pas que les parties en conflit soient économiquement traitées sur pied d'égalité. L'important, pour un Etat en guerre, c'est le comportement militaire des pays neutres, c'est-à-dire leur non-participation aux actions militaires de la partie adverse et leur souci de ne pas favoriser, préparer ni exécuter de telles

actions à partir de leur territoire. A l'opposé de cette position, la Suisse, à l'époque de la Guerre froide, a parfois été d'avis qu'un comportement économique favorisant largement l'une des parties en conflit ou que le fait de limiter les importations, les exportations ou le transit de marchandises d'un seul des pays impliqués dans une guerre représentait une violation de la neutralité. C'est cette position qui a incité la Suisse à refuser de participer à des sanctions économiques, même dans des cas qui ne relevaient pas du droit de la neutralité, comme par exemple des guerres civiles ou des conflits sans intervention militaire. Son argument était que cela préjugerait sa position lors d'un conflit futur et pourrait faire naître des doutes sur la crédibilité de sa neutralité. Mais la Suisse n'a pas pu maintenir cette attitude lorsque les Nations Unies, respectivement un important groupe d'Etats agissant en son nom, ont fait preuve de détermination pour englober la Suisse dans leurs décisions. Cela s'est notamment accompli en 1990 lors des sanctions économiques décrétées par le Conseil de sécurité de l'ONU à l'encontre de l'Irak.

Du point de vue du droit international public, la prise de sanctions économiques en dehors du système de sécurité collective de l'ONU est admissible à certaines conditions, en particulier lorsqu'il s'agit du maintien de la paix. De telles mesures peuvent constituer un acte politique important, pour autant qu'elles soient décidées par un groupe d'Etats significatif. Elles pourraient jouer, pour l'ordre international, un rôle majeur lorsqu'elles tendent à sauvegarder des valeurs fondamentales et à faire appliquer les règles impératives du droit international public (*ius cogens*), ou encore qu'elles permettent de garantir ou de rétablir la paix. On peut s'attendre à ce qu'à l'avenir - et dans ce but - des sanctions économiques ou d'autres sanctions admises par le droit international ne soient pas seulement prises par l'ONU, mais aussi par des organisations régionales ou des groupes d'Etats.

Les sanctions décidées contre l'auteur d'une violation du droit international ou contre un perturbateur de la paix remplissent une fonction d'ordre pour le rétablissement de la paix et sont conformes à l'esprit et au sens de la neutralité. Un pays neutre qui s'oppose à de telles sanctions agit - selon les cas - en contradiction avec les valeurs fondamentales de sa neutralité. Dans la communauté des nations, la neutralité ne rencontre guère de compréhension lorsqu'elle est invoquée pour maintenir des relations économiques avec l'auteur d'une violation du droit international. Compte tenu de l'impossibilité d'assurer sa sécurité dans les seules limites de ses frontières, un pays neutre doit être prêt, après les avoir examinées avec soin, à appliquer les mesures décidées par un important groupe d'Etats contre un pays qui a violé le droit international public.

Du point de vue du droit de la neutralité de La Haye, il n'y a pas incompatibilité entre neutralité et sanctions économiques. Dans ce domaine, il ne faut donc pas, dès le départ, limiter l'action du Conseil fédéral. Ce dernier doit disposer d'une marge de manoeuvre politique suffisante pour décider d'appliquer ou non des sanctions économiques, après avoir soigneusement pesé les intérêts en présence. Que la Suisse, à l'avenir, décide ou non d'appliquer des sanctions économiques, contre des Etats en guerre ou contre d'autres Etats est en premier lieu une question touchant à la sauvegarde de ses intérêts. Le Conseil fédéral doit décider dans chaque cas si de telles mesures sont dans l'intérêt du pays et s'imposent pour des raisons de solidarité et de paix internationale. Les sanctions économiques sont des mesures désagréables, qui pèsent sur les relations bilatérales; il s'agit donc d'utiliser cet instrument, à l'avenir aussi, avec retenue.

9. Neutralité et bons offices

La Suisse, depuis toujours, fournit une contribution active aux efforts de paix grâce à ses bons offices. Elle donne ainsi une preuve de son utilité pour la communauté des nations et se crée des sympathies. Les bons offices qu'offre la Suisse sont une conséquence et non la cause de sa neutralité. Du point de vue historique, notre pays n'a pas choisi d'être neutre pour pouvoir proposer ses services à d'autres pays. Cette fonction que la Suisse peut remplir est bien plus une possibilité - un aspect pratique - découlant de sa neutralité. Elle est la plus récente fonction de la neutralité et, en même temps, la seule de portée universelle. Ce n'est que grâce à la disponibilité de la Suisse à fournir ses bons offices dans le monde entier que sa neutralité, à l'origine exclusivement axée sur l'Europe, a acquis dans une certaine mesure une dimension et un rayonnement universels.

La neutralité comporte certes des avantages pour les activités de bons offices. Mais elle n'en est pas une condition obligatoire. Des Etats qui ne sont pas neutres ou ne le sont pas en permanence, de même que les grandes puissances, peuvent également fournir des bons offices. Ils se sont d'ailleurs souvent révélés des concurrents efficaces de la Suisse dans ce domaine. Si de nombreux Etats et les Nations Unies demandent plus souvent à la Suisse d'offrir ses services qu'à d'autres Etats, c'est moins en raison de sa neutralité que pour d'autres raisons, par exemple sa longue expérience en la matière, son efficacité et sa fiabilité, sa situation

géographique, son infrastructure, sa stabilité ou le fait qu'un Etat de la taille de la Suisse n'aspire pas à pratiquer une politique de puissance.

Une adhésion de la Suisse aux Nations Unies ou à la Communauté européenne ne remettrait pas en question les services qu'elle peut rendre à la communauté internationale. Le fait de rester à l'écart de l'ONU n'a pas placé la Suisse dans une position plus favorable que d'autres organisations ou d'autres Etats pour déployer des activités de bons offices. Le fait est que si nous étions membre de l'ONU, nous aurions plus de possibilités d'offrir nos bons offices à la communauté des nations et de proposer des personnalités suisses pour remplir certaines fonctions et certaines missions au sein des Nations Unies. Du point de vue de l'ONU et de la communauté des nations, il n'est nullement nécessaire qu'un Etat reste en marge de l'Organisation pour pouvoir offrir ses bons offices ou remplir le rôle de médiateur neutre au cas où l'ONU semblerait elle-même impliquée dans un conflit. Dans l'esprit de la Charte, l'ONU n'est jamais partie prenante à un conflit. Elle est le gardien de l'ordre mondial mandaté par l'ensemble des Etats membres et chargé de veiller et de rétablir la paix internationale. Lorsque les membres des Nations Unies prennent en bloc position contre un Etat, il ne peut y avoir, de leur point de vue, d'attitude neutre face à cette position et face à l'auteur d'une violation du droit international, et ils ne désirent pas dans ce cas la médiation d'un tiers.

En tant que membre de la CE, la Suisse pourrait aussi offrir ses bons offices. En cas d'adhésion, on pourrait certes imaginer des cas où certains Etats n'utiliseraient plus ou pas complètement nos bons offices. Cette éventualité pourrait se présenter dans un conflit où des membres de la CE ou la CE en tant que telle seraient impliqués ou auraient pris clairement position. Cette limitation éventuelle de nos bons offices ne doit toutefois pas être surestimée. Aujourd'hui déjà, la Suisse, pour de nombreux Etats, appartient au monde occidental, aux pays à économie de marché; malgré cela - et pour d'autres raisons encore que le simple fait d'être neutre - on lui confie des bons offices. Par ailleurs, et compte tenu de ses possibilités relativement limitées, il faut se souvenir qu'une adhésion à la CE offrirait à la Suisse une chance de pouvoir étendre ses activités dans ce domaine, et ceci grâce au poids que représente la Communauté. De plus, la Suisse pourrait également jouer, à l'intérieur de la Communauté, un rôle actif dans le domaine de la prévention et du règlement des conflits.

10. Neutralité et CICR

Le CICR est une institution humanitaire, impartiale et indépendante des autorités fédérales. Son mandat international, sa neutralité et son indépendance sont reconnus par la communauté des nations et par le droit international public. Sa propre neutralité, humanitaire, n'est pas identique à la neutralité suisse et ne dépend pas de celle-ci. Même si la Suisse renonçait à sa neutralité permanente ou n'était plus reconnue comme neutre par l'un des Etats impliqués dans un conflit, cet Etat serait tenu, conformément au droit international, d'accepter l'intervention humanitaire du CICR dans le cadre des Conventions de Genève. Un abandon de sa neutralité par la Suisse n'entraverait pas les activités du CICR.

A plusieurs reprises, le CICR a clairement fait savoir qu'en tant qu'institution humanitaire, indépendante et impartiale, il n'avait pas à se prononcer sur des questions controversées se posant à notre pays sur le plan de la politique intérieure. Le CICR veut éviter à tout prix d'être avancé comme argument dans la discussion publique, soit par les défenseurs, soit par les opposants, sur des questions touchant la politique étrangère. Une telle inclusion et politisation du CICR nuirait à sa réputation et rendrait son activité humanitaire plus difficile. De son propre avis, le CICR ne doit pas représenter un obstacle à de nouvelles orientations en politique étrangère.

En dépit de son indépendance, il existe entre le CICR et la Suisse de nombreux liens aussi bien diplomatiques, juridiques, personnels que financiers. C'est pourquoi, dans de nombreux domaines, se pose la question de savoir quels effets notre politique étrangère aura sur les activités du CICR. Plus la politique étrangère de la Suisse est active, plus on peut s'imaginer qu'elle aura des conséquences sur le CICR. De ce fait, il est bien plus important, pour le succès des activités du CICR, que nos autorités ne laissent planer aucun doute sur l'indépendance du CICR, plutôt que la Suisse maintienne son statut d'Etat neutre. Les autorités fédérales doivent éviter toute confusion entre la politique suisse et l'activité du CICR, de même qu'entre la neutralité de l'Etat et la neutralité humanitaire du CICR. La Suisse ne doit pas tenter d'exercer une influence sur les décisions du CICR et elle doit respecter son indépendance. Un des moyens permettant de démontrer clairement cette volonté serait de signer avec le CICR un accord de siège, et que la Suisse lui accorde les privilèges habituels et les immunités prévues par le droit international public, comme elle le fait pour les organisations internationales installées à Genève.

11. La fonction de la neutralité en politique intérieure

Du point de vue historique, notre neutralité a aussi des origines liées à notre politique intérieure. Dans une Confédération aussi diverse par les intérêts, les confessions, les langues et les cultures, une politique "d'abstention" et de prudence en matière de politique étrangère la protégeait des divisions et de la dissolution. La neutralité remplissait une fonction stabilisatrice, favorisant l'unité et la paix intérieure. Ces arguments en faveur de la neutralité ont soit disparu, soit perdu de leur importance. Le risque de division de la Suisse sur le plan confessionnel est dépassé depuis longtemps. Les divergences des intérêts des cantons en matière de politique étrangère se sont aplanies grâce à la consolidation de notre Etat fédéral au cours du siècle passé. Les différences linguistiques et culturelles ont perdu leur acuité, en raison notamment des bonnes relations entre nos pays voisins depuis la Deuxième guerre mondiale et de notre intégration économique et sociale à l'Europe. En tant que telles, ces différences ne parviennent plus à justifier la neutralité comme instrument de cohésion.

Mais il existait d'autres rapports étroits entre la neutralité et la politique intérieure. Pendant des siècles, la neutralité a servi de bouclier à la Confédération, lui permettant de faire preuve "d'abstinence" en matière de politique étrangère et de concentrer son intérêt et son énergie presque exclusivement sur la politique intérieure. Elle est ainsi parvenue à créer une structure d'Etat propre à la Suisse, présentant de nombreuses particularités. Indirectement, la neutralité a donc participé à la création et au développement de notre système de démocratie directe, de notre fédéralisme, de notre armée de milice et de notre prospérité. Vue sous cet angle, la neutralité et, en rapport avec elle, notre longue et paisible histoire, pour ainsi dire jamais remise en question par l'extérieur, sont aussi l'une des causes du cas particulier qu'est la Suisse (le "Sonderfall Schweiz"). Contrairement à certaines époques révolues, nous vivons aujourd'hui entourés d'une communauté de voisins pacifiques qui, comme nous, partagent des valeurs telles que le respect des droits de l'homme, la démocratie, les principes de l'Etat de droit et, dans des mesures différentes, le fédéralisme, et qui ne menacent plus les structures particulières de notre Etat. De plus en plus, les pays de l'Europe de l'Est reconnaissent aussi ces principes. Nous ne nous démarquons plus de nos voisins par l'application de ces principes en tant que tels, mais plutôt par la forme particulière que nous leur donnons. La Suisse ne s'est jamais aussi peu différenciée de ses voisins qu'aujourd'hui. Dans ce contexte, la neutralité perd beaucoup de son importance, notamment en tant que garante du maintien de ces structures. Du fait que la

neutralité, comme moyen important de notre politique étrangère, a influencé notre destin pendant des siècles, elle est profondément enracinée dans l'esprit du peuple suisse. On peut partir du principe que la majorité des Suisses défend cette neutralité et la considère, pour l'avenir aussi, comme l'instrument le plus adéquat de notre politique étrangère. Pour un grand nombre de Suisses, la neutralité est l'une des caractéristiques de notre identité, une partie de la mentalité helvétique; ils associent neutralité et indépendance suisse. Un certain nombre d'entre eux ont même érigé la neutralité en idéologie nationale, en dogme devenu tabou, "en mythe national presque religieux" (Edgar Bonjour). Vue sous cet angle, la neutralité est l'incarnation même et la seule teneur possible de la politique étrangère suisse. De ce point de vue, une Suisse qui ne serait plus neutre ne serait plus la Suisse, un abandon de la neutralité ferait perdre à notre pays son identité et celui-ci serait appelé à disparaître. A l'opposé de cette attitude, une autre partie des Suisses fait preuve d'une attitude critique à l'égard de la neutralité. Ils la considèrent comme un instrument égoïste et suspect, qui sert de prétexte à la passivité et au non-engagement en matière de politique étrangère, à la fuite devant les responsabilités et les exigences de la solidarité internationale. Dans un monde de coopération et d'intégration, la neutralité leur paraît dépassée. On peut supposer que ces milieux feraient beaucoup d'adeptes dès l'instant où le maintien de la neutralité entraînerait des désavantages politiques et économiques pour notre pays.

Il est important, dans la discussion publique sur la politique étrangère, de garder en mémoire que la neutralité est devenue, pour une partie importante de la population, une question émotionnelle touchant à notre identité. Les traditions et les "mythes" doivent être respectés si l'on veut que l'information sur un nouveau sens à donner à la neutralité puisse soutenir de manière positive le processus de formation de l'opinion publique. La politique étrangère actuelle, pour pouvoir être appuyée par une bonne partie du peuple suisse, se doit de prendre en compte l'attitude généralement positive des Suisses à l'égard de la neutralité telle qu'elle a été pratiquée jusqu'à présent.

Les autorités fédérales ont le mandat d'informer. Elles doivent en permanence renseigner le peuple sur les changements intervenus en Europe et dans le monde et qui exercent une influence sur notre neutralité. Il leur faut lutter contre les perceptions erronées de la fonction et des buts de la neutralité. Elles doivent préparer l'opinion publique à ne considérer la neutralité que comme un moyen de politique étrangère, dont l'utilité doit être examinée dans un monde en mutation.

Elles doivent expliquer les avantages que présente une neutralité adaptée aux besoins de l'époque et centrée sur l'essentiel.

Conclusions

1. La neutralité offre une marge de manoeuvre en politique étrangère

Un Etat est neutre lorsqu'il ne participe pas à une guerre que se livrent d'autres Etats. Selon le droit international public en vigueur, il n'a pas le droit, en cas de conflit armé, de soutenir militairement l'une ou l'autre des parties impliquées. Un Etat neutre en permanence ne viole la neutralité que s'il ne respecte pas ce principe fondamental et assume, par exemple, en temps de paix des engagements qui ne laissent aucun doute sur le fait que, si une guerre éclatait, il ne serait plus disposé ou plus en mesure de remplir ses obligations d'Etat neutre. Au-delà de ces obligations, l'Etat neutre est libre de poursuivre les buts de sa politique étrangère avec les moyens qui lui semblent les plus appropriés. Le droit de la neutralité ne lui impose, en particulier, aucune obligation dans le domaine politique, idéologique ou économique.

2. Les nouveaux buts de la politique étrangère

Le contexte de la politique étrangère de la Suisse s'est fondamentalement modifié. Compte tenu des changements survenus en Europe de l'Est et du processus d'intégration qui se concentre essentiellement sur l'Europe occidentale, la Suisse doit réexaminer sa politique étrangère et les moyens qu'elle met à sa disposition. Elle doit notamment le faire par rapport à ses relations futures avec la Communauté européenne. A l'avenir, les principaux buts de la politique étrangère suisse devront être les suivants:

- la sauvegarde des intérêts nationaux et le maintien de la plus grande indépendance et autodétermination possible, dans un contexte d'interdépendance global,
- le maintien et le renforcement de la paix dans la liberté, la stabilité et la sécurité en Europe et dans le monde, en garantissant la démocratie, les principes de l'Etat de droit et le respect des droits de l'homme,
- l'amélioration des conditions générales de vie dans le monde, condition indispensable à la prospérité de la Suisse.

3. La neutralité et les transformations de la politique mondiale

Compte tenu des transformations de la politique mondiale qui s'opèrent, la question du contenu de la neutralité et de son utilité se pose en des termes nouveaux. La neutralité ne doit demeurer un instrument de politique étrangère que si elle paraît constituer un moyen plus apte que d'autres à atteindre les buts qui ont été fixés. Si cela ne devait plus être le cas au regard des développements et défis actuels ou futurs, la Suisse serait habilitée, conformément au droit international public, à redéfinir son statut de neutralité, voire même à y renoncer.

4. Maintien du principe de la neutralité permanente

Pendant un certain temps, la situation en Europe restera peu stable. L'Europe n'est certes plus divisée, mais elle n'est pas encore unie. Les efforts en vue du désarmement ont pris des formes concrètes, mais il faudra plusieurs années encore pour qu'ils aboutissent. Même à ce moment-là, l'Europe ne sera pas un continent sans armes. Des menaces persisteront. Une structure efficace, qui offrirait à la Suisse la même sécurité que sa neutralité, n'est pour la Suisse pas en vue. Tant que cette structure n'aura pas été créée, la Suisse devra maintenir son statut de **neutralité permanente** tel qu'il est fixé par le droit international public. Cela signifie qu'à l'avenir aussi, la Suisse devra rester neutre en cas de conflit, indépendamment des parties en cause, du lieu et de l'époque, et qu'elle ne soutiendra militairement aucun des belligérants. Cela signifie aussi qu'elle prendra, conformément à ses obligations d'Etat neutre, des dispositions suffisantes dans le domaine militaire pour pouvoir se défendre contre un éventuel agresseur.

5. Une nouvelle orientation de la neutralité

La Suisse peut mettre à profit la marge de manoeuvre que lui laissent ses obligations résultant du droit de la neutralité pour redéfinir sa politique étrangère et l'adapter aux conditions actuelles. Elle doit axer sa neutralité sur la stricte définition qu'en donne le droit international public, ce qui lui permettra de disposer d'une marge de manoeuvre aussi grande que possible en politique étrangère et de mieux affronter les défis de notre époque. A cela s'ajoute, comme par le passé, son droit de défendre activement, aussi à l'extérieur, les valeurs fondamentales qui sont les

siennes, à savoir la démocratie, les principes de l'Etat de droit et le respect des droits de l'homme.

6. Une coopération internationale plus active au-delà de la neutralité

Les menaces militaires ont nettement diminué en Europe. En revanche, d'autres formes de dangers extérieurs apparaissent et s'installent au premier plan des préoccupations. La neutralité n'offre que peu, voire même aucune protection contre ce type de dangers. Ceux-ci requièrent au contraire une action commune et solidaire au niveau européen ou même mondial. Compte tenu de l'évolution rapide des Etats et des sociétés et de leur interdépendance croissante, c'est par une attitude de solidarité, une disponibilité à coopérer et une volonté de participer aux efforts d'intégration de la communauté internationale que les intérêts de la Suisse et de ses habitants seront le mieux défendus.

7. La double stratégie du maintien et de l'ouverture

A une époque de profonds changements, la politique étrangère de la Suisse se trouve dans un rapport conflictuel entre l'ouverture et le maintien, la continuité et le changement; maintien dans le sens d'un refus de renoncer prématurément à la neutralité armée et ouverture dans l'optique d'une coopération solidaire permettant d'affronter les nouveaux dangers et de participer à la création de structures de sécurité solides en Europe. Là où l'un s'appuie sur les dispositions du droit de la neutralité en vigueur, l'autre se développe dans la marge de manoeuvre laissée à la définition de la politique étrangère, seul domaine où la sauvegarde des intérêts nationaux peut être judicieusement combinée avec une volonté de coopération internationale. Cette double stratégie de la disponibilité à la solidarité et à l'intégration dans des structures de sécurité européennes, et, parallèlement, de la poursuite des efforts en matière de défense, correspond aux besoins légitimes de sécurité d'un petit Etat européen.

8. La neutralité n'est pas un obstacle à une adhésion à la CE

Une adhésion de la Suisse à la Communauté européenne, respectivement à l'Union européenne, ne toucherait pas sa neutralité permanente tant que cette Communauté

ne s'est pas conventionnellement dotée de structures de politique de sécurité et de défense. Une adhésion de la Suisse à la CE, telle qu'elle est organisée actuellement, ne serait donc pas en contradiction avec sa neutralité permanente. La Suisse pourrait, même en tant que membre de la CE, se tenir militairement à l'écart d'un conflit armé entre d'autres Etats, maintenir un système de défense nationale crédible et remplir ses fonctions traditionnelles sur le plan humanitaire et ses bons offices en faveur de la communauté des nations.

9. Possibilité de participation aux sanctions de l'ONU

Une participation de la Suisse aux sanctions décrétées par l'ONU n'est pas en contradiction avec sa neutralité. Là où ses intérêts et ses devoirs de solidarité l'exigent, la Suisse doit, à l'avenir, même en tant que non-membre de l'ONU, prendre part aux sanctions économiques prises à l'encontre de l'auteur d'une violation du droit international par le Conseil de sécurité conformément à la Charte de l'ONU et appliquées par l'ensemble de la communauté des nations. La Suisse ne doit pas entraver les actions militaires du Conseil de sécurité ou des Etats qui agissent en son nom. Dans ces cas, elle peut leur accorder un droit de passage ou de survol de son territoire.

10. Possibilité de participation aux sanctions économiques décidées par un groupe d'Etats

Dans le cadre du droit international public, la Suisse est libre d'organiser ses relations économiques internationales comme bon lui semble. Elle n'est pas tenue de veiller à une répartition égale de la circulation des marchandises, des services, des personnes et des capitaux privés entre les parties impliquées dans un conflit ou de maintenir à perpétuité ses relations commerciales avec un Etat. La Suisse peut également prendre part à des sanctions conformes au droit international, et notamment à des sanctions de nature économique prises par un groupe d'Etats à l'encontre de l'auteur d'une violation du droit international ou à l'encontre d'un perturbateur de la paix. Une décision ne doit être prise que de cas en cas et au terme d'une pesée des intérêts en présence.

11. Une neutralité au service de la paix

Pour la prestation de bons offices, la neutralité peut présenter des avantages. Mais elle n'en est pas une condition indispensable. La Suisse doit axer davantage sa politique étrangère sur la paix et l'humanitaire. Compte tenu de sa longue tradition en matière de bons offices et d'aide humanitaire, elle doit renforcer son action dans l'intérêt de la sécurité et de la paix internationale. Pour la communauté des nations, la Suisse se doit d'apparaître un partenaire utile qui oeuvre en faveur de la paix. La neutralité doit répondre aux besoins de la solidarité internationale et être mise au service de la communauté internationale et de la paix.

12. Le CICR indépendant de la neutralité suisse

L'abandon de sa neutralité par la Suisse n'entraverait en rien les activités du CICR. Il s'agit de faire une nette différence entre la neutralité de la Suisse et la neutralité humanitaire du CICR. Le CICR ne peut être utilisé comme argument en faveur ou contre une nouvelle orientation de la politique étrangère de la Suisse.

13. L'information et la discussion sont indispensables

Les autorités fédérales ont à remplir un mandat d'information. Elles doivent lutter contre une perception erronée de l'utilité et des buts de la neutralité et préparer l'opinion publique à voir dans la neutralité exclusivement un instrument de politique étrangère. Elles ont à expliquer les avantages que comporte une neutralité bien adaptée aux besoins de notre époque et centrée sur l'essentiel. Elles doivent ainsi participer au processus de formation de l'opinion publique et faire comprendre la nécessité de réexaminer la neutralité à la lumière des changements intervenus en Europe et dans le monde.

14. Conception de la neutralité suisse: les nouveaux éléments

- La neutralité doit être concentrée sur la stricte définition qu'en donne le droit international public, à savoir la non-participation militaire à une guerre opposant d'autres Etats et la disponibilité à défendre la souveraineté du territoire. Les effets anticipés de la neutralité, en temps de paix, sont réduits au minimum.

- Au-delà de ses obligations juridiques, la Suisse, en temps de paix, peut tirer parti d'une grande marge de manoeuvre dans la conduite de sa politique étrangère.
- La neutralité ne fait pas obstacle à une coopération solidaire avec d'autres Etats, permettant d'affronter les nouveaux dangers et de participer à la création de structures de sécurité solides en Europe.
- La neutralité ne fait pas obstacle
 - à une adhésion à la Communauté européenne, respectivement à l'Union européenne, telle qu'elle est organisée aujourd'hui,
 - à une participation éventuelle à des sanctions économiques décidées par les Nations Unies et appliquées par l'ensemble de la communauté internationale,
 - à l'octroi d'un droit de passage ou de survol du territoire suisse lorsque des sanctions militaires sont prises par les Nations Unies,
 - à la participation à des sanctions économiques admises en droit international public et décidées, en dehors des Nations Unies, par un groupe d'Etats significatif contre l'auteur d'une violation du droit international ou un perturbateur de la paix.