

Rapport sur la politique extérieure de la Suisse dans les années 90

Annexe: Rapport sur la neutralité

du 29 novembre 1993

Madame la Présidente, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs,

Nous vous soumettons le rapport sur la politique extérieure de la Suisse dans les années 90 ainsi que le rapport sur la neutralité (annexe) et vous prions de bien vouloir en prendre connaissance.

Nous vous proposons en outre de classer les interventions parlementaires suivantes:

1991	P	91.30001	Rapport sur la neutralité (N 21.6.1991, Hubacher)
1991	Mo	91.3002	Rapport sur la politique suisse étrangère et de paix (N 21.1.1991, Ledergerber)
1991	Mo	91.3035	Conception de la politique étrangère de la Suisse (N 29.1.1991, Commission des affaires étrangères)
1991	P	91.3056	Redéfinition de la neutralité (N 21.6.1991, Baerlocher)
1991	Mo	91.3106	Pour un programme Suisse d'action en faveur de la paix et de la politique extérieure (E 21.3.1991, Onken)

- 1991 Mo 91.3279 Reformulation des objectifs de la politique étrangère de la Suisse et des moyens dont elle disposera (E 16.9.1991, Zimmerli)
- 1991 Mo 92.3343 Demande d'adhésion à la CE. Sauvegarde de la neutralité (N 2.9.1992, Rechsteiner)

Nous vous prions d'agréer, Madame la Présidente, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

29 novembre 1993

Au nom du Conseil fédéral suisse

Le président de la Confédération, Ogi
Le chancelier de la Confédération, Couchepin

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).

✚

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.

Rapport

1 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

"politique intérieure mondiale" qui constitue 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.
- 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

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 XVI^e siècle, d'espaces de souveraineté et de systèmes juridiques délimités. Cette évolution a conduit à la distinction entre "l'intérieur" - où le

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 cst.). 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 XIX^e 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 XX^e 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

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

† 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 certes 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.

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 1^{er} novembre 1993.
- Réalisation, dans une large mesure, du marché unique le 1^{er} 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

✚ 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 1^{er} 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.

- 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

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.

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 démembrement 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).

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.

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

✚ 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'émerge 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.

- 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.

Toute conception de politique extérieure requiert une évaluation réaliste de la position internationale de notre pays. L'émergence de nombreux nouveaux Etats en Europe, une vingtaine dans les quatre dernières années, dont plusieurs sont plus petits que la Suisse en superficie et en population et qui accusent tous, sauf la Russie, un produit national brut plus réduit, amène à relativiser la notion de petit Etat.

- De par sa superficie, la Suisse est un petit pays, le 140^e du monde et le 34^e en Europe; (les Etats issus de l'ex-Union soviétique - hormis les républiques d'Asie centrale - sont considérés ici comme des pays européens).
- La population de la Suisse la place dans la moyenne mondiale, au 84^e rang, et même au-dessus de la moyenne européenne (22^e rang).
- Le produit national brut suisse au prix du marché est le 8^e en Europe et le 16^e dans le monde. Il est plus élevé que celui des autres Etats de l'AELE et de pays importants et plus peuplés comme le Mexique, la Pologne, l'Argentine ou la Turquie.
- En termes de commerce international, la Suisse est le 7^e exportateur et le 9^e importateur européen ainsi que, respectivement, le 15^e et le 14^e mondial.
- Par leurs investissements directs à l'étranger, les entreprises suisses occupent le 5^e rang mondial (et le 3^e rang européen), derrière les Etats-Unis, la Grande-Bretagne, le Japon et l'Allemagne.

L'importance de la position économique de la Suisse contraste avec sa relative insignifiance dans les grandes instances de décision en matière de politique et de sécurité, telles que l'UE et l'ONU. Dans le contexte international actuel, une telle absence de la Suisse ne pourra que nuire, à moyen et long terme, à la défense de ses intérêts et à ses capacités de développement; elle menace même d'affaiblir sa position sur la scène internationale. C'est un bilan en tout point positif que la Suisse tire de sa coopération active, sur pied d'égalité, dans les organismes internationaux tels que la Banque mondiale et le Fonds monétaire international. Notre politique étrangère doit donc contribuer, sans présomption mais aussi sans modestie excessive, à assurer à notre pays la place qui lui revient dans le concert des nations. Il importe en premier lieu d'accroître nos moyens et notre volonté de participer à la solution des problèmes continentaux et mondiaux. A cet effet, il convient désormais de renforcer notre coopération en fonction des convergences

d'intérêts avec les autres Etats, dans le cadre général d'une politique extérieure marquée au sceau de la détermination.

Le rôle précieux et exceptionnel de la Genève internationale comme siège du CICR et d'organisations internationales importantes mérite une mention particulière. Grâce à ce centre d'accueil et de conférences, notre pays offre à la Communauté internationale un cadre idéal pour la recherche de solutions pacifiques à de nombreux conflits. Dans le contexte des Nations Unies, Genève est devenue centre de collaboration économique, sociale, humanitaire et même politique; la Conférence de Rio, en outre, a permis à Genève de devenir le siège de diverses organisations de protection de l'environnement. Il va de soi que "l'esprit de Genève" ne peut à lui seul compenser le handicap que constitue l'absence de la Suisse des principaux organes de décision internationaux. Le Conseil fédéral accorde une grande importance à la présence en Suisse d'organisations internationales; il est déterminé à tout entreprendre afin que Genève demeure un haut lieu de la politique internationale.

4 La conception de la politique extérieure de la Suisse

41 Objectifs et instruments

411 Le maintien et la promotion de la sécurité et de la paix

Objectifs

Ce sont en premier lieu les mesures dissuasives d'une défense autonome qui assurent la sécurité, qui affirment la volonté d'une indépendance aussi complète que possible de l'Etat et de la société. La politique extérieure, de son côté, contribue à renforcer la sécurité comprise dans son sens le plus large, par une politique active et préventive en faveur de la paix, par la consolidation de l'ordre juridique international et par la participation à la réalisation d'une sécurité collective. Elle complète ainsi les possibilités limitées de la défense autonome par la disponibilité à oeuvrer au sein de la coopération internationale.

- La sécurité et la paix ne sauraient être garanties que par une collaboration entre Etats fondée sur un large consensus.

- La sécurité et la paix sont indissociables: il ne saurait y avoir de sécurité durable pour la Suisse dans une Europe instable, ni de sécurité européenne dans un monde instable.
- C'est par son engagement prioritaire en faveur de la prévention et de la solution des conflits que notre politique extérieure contribue à accroître la sécurité du pays. Lorsque, parallèlement, elle déploie des efforts similaires dans le domaine du désarmement et de la non-prolifération nucléaire, elle s'attaque en fait aux effets et non aux causes.

Par rapport aux objectifs poursuivis jusqu'ici, la politique extérieure dénote ainsi de nouveaux points forts: en sus des efforts poursuivis de manière autonome, afin notamment d'assurer un potentiel de défense crédible, la solidarité et la sécurité collective en deviennent les idées maîtresses.

Les problèmes de sécurité, dans leur acception la plus large, visent de plus en plus les nouvelles formes de menaces et les origines structurelles des conflits, comme la surexploitation des ressources naturelles, la surpopulation, les migrations, le sous-développement, les conflits ethniques, les questions de drogue, de blanchissage d'argent et de criminalité. Dans tous ces domaines, la coopération internationale est indispensable à l'accroissement de la sécurité du pays et de ses citoyens.

Le droit est la meilleure protection des petits Etats, qui ont un intérêt particulier à ce qu'il prévale sur les rapports de force. Le Conseil fédéral a souligné à plusieurs reprises que l'engagement de la Suisse en faveur du droit international est une constante de notre politique extérieure.

Le rapport du Conseil fédéral sur la neutralité (v. annexe) expose de manière détaillée la compatibilité des objectifs énoncés dans le présent rapport avec la neutralité.

- Quand la Suisse s'associe aux sanctions économiques décidées par l'ONU au nom de la paix et de la sécurité, elle agit tant en vertu d'un impératif de solidarité qu'au nom des intérêts bien compris de notre pays. De même, la participation à des sanctions économiques adoptées hors du cadre de l'ONU est compatible avec la neutralité lorsque celles-ci sont exercées par un groupe représentatif d'Etats. Une telle décision est prise par le Conseil fédéral sur examen de nos intérêts. A propos des mesures militaires adoptées en vertu du chapitre VII de la Charte des Nations Unies, le rapport sur la neutralité aboutit à la conclusion que même un pays à neutralité permanente est à même d'y prendre part: les mesures de coercition des Nations Unies ne sont pas des actes de guerre, mais des mesures légales devant assurer le respect des décisions

adoptées par le Conseil de sécurité, au nom de la communauté des nations et dans l'intérêt de la paix et de la sécurité. Que la Suisse entende s'associer à de telles mesures, par exemple en accordant des droits de survol de son espace aérien, c'est une question qui relève à la fois de la sauvegarde de ses intérêts et de la solidarité qu'attend de nous la communauté internationale, le Conseil fédéral étant tenu de procéder, de cas en cas, à un examen approfondi de la situation. Mais il est exclu que la Suisse participe, par des moyens proprement militaires, à des mesures de contrainte collective.

- Le rapport constate également que, du point de vue juridique, le maintien de la neutralité serait compatible avec l'adhésion à l'UE dans sa configuration actuelle car, aux termes du droit communautaire en vigueur, ladite adhésion n'implique aucune obligation militaire. L'entrée en vigueur du traité de l'Union européenne impose aux Etats membres un nouvel objectif, à savoir la définition d'une politique commune en matière de relations extérieures et de sécurité. A long terme, c'est même une politique commune de défense qui est envisagée et qui, le moment venu, pourrait déboucher sur une défense commune.

Même s'il s'agit là d'une simple déclaration d'intention n'entraînant aucune obligation juridique en matière de collaboration militaire future au sein de l'espace communautaire, tout pays visant l'adhésion est censé prêt à épouser les objectifs de l'Union européenne en matière de sécurité. Cela signifie que dans le cadre d'une adhésion à l'UE, l'Etat neutre doit être prêt à reconsidérer sa neutralité pour le jour où l'extension de l'Union au domaine de la défense le rendrait nécessaire. Un tel élargissement reste encore aléatoire, eu égard à la condition préalable d'un accord unanime des membres de l'UE.

En revanche, en tant que membre de l'UE, la Suisse pourrait participer de plein droit à la formulation de la politique extérieure et de défense commune. Les procédures actuelles stipulent l'unanimité pour les décisions en vue d'actions communes et une majorité qualifiée pour les décisions exécutoires impliquant une action commune.

Membre ou non de l'UE, la Suisse aura intérêt, par solidarité, à participer aux mesures visant à promouvoir la sécurité européenne. Il n'est pas possible de déterminer dès à présent les diverses étapes que la Suisse aurait à franchir pour pouvoir s'associer au processus de collaboration en matière de sécurité et peut-être aussi en matière de défense. Mais il y a lieu de les examiner et de les discuter, afin que, le moment venu, les décisions à prendre le soient en connaissance de cause et qu'elles soient fondées sur un large consensus politique.

Demain, nous pourrions avoir à nous demander si, pour notre sécurité, il ne serait pas nécessaire d'adhérer à un système européen de sécurité collective, compatible avec la neutralité, voire à un pacte de défense, qui la mettrait en cause. La seconde éventualité se présenterait si, pour prémunir le pays contre de nouveaux dangers, comme la menace que représentent les missiles balistiques, la neutralité procurait moins de sécurité que l'adhésion à un pacte de défense. Le Conseil fédéral fera rapport au Parlement, dans les années à venir, sur ces questions.

Instruments

Outre l'engagement de la force militaire, plusieurs autres instruments sont à disposition de la Suisse pour atteindre cet objectif. En ce qui concerne la politique de sécurité au sens étroit, relevons ceux-ci:

- La participation aux travaux de la CSCE. La Suisse soutient la mise sur pied et l'extension des capacités opérationnelles de la CSCE ainsi que le renforcement de ses structures. Elle est également en faveur d'une coopération plus étroite entre la CSCE et des organisations comme l'OTAN ou l'ONU dans des domaines d'activité communs, la diplomatie préventive et les opérations de maintien de la paix notamment. Sur le fond, les points forts de la politique poursuivie au sein de la CSCE sont la participation à des missions d'observation et de surveillance, aux négociations sur la réduction et le contrôle des armements ainsi que, dans le cadre du forum sur la coopération en matière de sécurité, les mesures visant à instaurer la confiance et la sécurité. Il faut y ajouter les efforts de mise en oeuvre d'un système, contraignant dans la mesure du possible, de règlement pacifique des différends et, enfin, l'application des principes de la CSCE, notamment le respect des droits de l'homme et la protection des minorités.
- Notre participation aux mesures de maintien de la paix, généralement dans le cadre des Nations Unies, par l'envoi d'observateurs militaires ou d'unités non armées et la fourniture de matériel et de soutien logistique. Les capacités dont dispose la Suisse sont toutefois modestes, qu'il s'agisse des moyens financiers ou du personnel à disposition, en comparaison des efforts consentis par des pays dont la situation est similaire; (Finlande: 0.04% du PNB; Norvège: 0.07%; Suède: 0.04%; Autriche: 0.05%; Suisse: 0.01%. Il s'agit des chiffres de l'année 1991).
- L'activité de la Suisse au sein de négociations multilatérales sur le désarmement, au plan mondial ou dans le cadre de la CSCE, ainsi que la ratification de traités internationaux en la matière. Il importe aux yeux de la Suisse que ces traités soient aussi universels que possible et que les obligations qu'ils entraînent soient équilibrées

et non discriminatoires et qu'elles soient soumises à un contrôle. De tels accords doivent offrir un gain de sécurité à toutes les parties contractantes.

- La contribution de la Suisse à la lutte contre la prolifération des armes atomiques, biologiques et chimiques (ABC) et de leurs systèmes vecteurs. Elle s'exerce par les systèmes informels de contrôle mis en place afin de surveiller les transports et les mouvements de matières ABC. Une attention particulière est consacrée aux systèmes et composants à double usage ("Dual-use"), susceptibles d'être utilisés à des fins tant civiles que militaires.
- Notre politique restrictive en matière d'exportation d'armes aux termes de la loi fédérale sur le matériel de guerre. Depuis 1993, la Suisse alimente le registre international des armes constitué par l'ONU pour assurer la transparence des transferts d'armements conventionnels.

Comme la coopération au développement et l'aide humanitaire contribuent à réduire les risques et les sources de conflits, elles constituent elles aussi des instruments dans le domaine des problèmes de sécurité au sens large. Au nombre des autres activités de ce type, on relèvera la coopération poursuivie dans l'organisme des pays industrialisés de lutte contre la drogue et le blanchissage de l'argent, les efforts coordonnés pour combattre le terrorisme et la criminalité organisée, l'amélioration de la fiabilité des installations nucléaires et la surveillance du trafic international de substances dangereuses pour l'environnement. Dans son volet externe, la politique d'asile présente aussi des aspects de politique de sécurité, comme la collaboration avec les principaux pays d'accueil d'Europe de l'Ouest, les efforts en vue d'un meilleur respect des droits de l'homme dans les pays d'origine des personnes à la recherche d'un asile et le soutien aux programmes visant à combattre les causes des mouvements migratoires. Enfin, notre politique d'aide aux pays d'Europe centrale et orientale, tout comme l'intégration de ces pays dans les structures en place en Europe de l'Ouest, relèvent du même contexte.

Perspectives

C'est surtout dans le domaine de la politique de sécurité proprement dite que les instruments dont dispose notre politique extérieure s'avèrent aujourd'hui insuffisants.

- La Suisse est absente des organisations et des alliances qui exercent une influence décisive sur les conditions de la paix et de la sécurité en Europe et dans le monde: elle ne siège pas aux Nations Unies, dont l'activité est déterminante en matière de politique et de maintien de la paix; elle n'est membre ni de l'OTAN, dont les capacités

d'intervention sont imposantes, ni de l'UEO, alors que l'une et l'autre exercent - et exerceront encore longtemps - un rôle de premier plan pour la sécurité et la paix en Europe et que toutes deux sont au coeur du dialogue portant sur le contrôle des armements, le désarmement et les mesures visant à instituer la confiance réciproque; la Suisse ne fait pas partie de l'UE, organisation dont l'influence va s'accroissant avec le renforcement de sa dimension de politique extérieure et de sécurité. La CSCE est ainsi le seul forum en la matière auquel la Suisse participe à part entière. Toutefois, ses structures, ses mécanismes de prise de décision (la règle du consensus) et ses capacités opérationnelles sont insuffisamment développées; en outre, les organisations mentionnées plus haut limitent le champ d'activité et la marge de manoeuvre de la CSCE. L'heure est donc à la coordination entre l'ONU, la CSCE, l'OTAN, l'UE et l'UEO, au sein desquelles il est possible de mieux répartir les tâches et d'accroître la synergie. Membre à part entière de l'une seulement de ces cinq institutions, la Suisse n'est pas en mesure de participer pleinement à ce processus de coopération multilatérale.

- Si notre politique de sécurité présente des lacunes au plan institutionnel, ses instruments opérationnels sont eux aussi inadaptés. La création d'un contingent suisse de casques bleus nous permettrait certes de faire davantage en matière de personnel, de soutien logistique et de matériel pour des missions de maintien de la paix, mais une extension et une mise à jour pourraient même être nécessaires si la Suisse veut contribuer à l'amélioration de la sécurité générale, c'est-à-dire, en définitive, consolider sa propre sécurité. La mise à disposition coordonnée d'unités de soutien logistique non armées, de polices civiles, de douaniers, de spécialistes des questions constitutionnelles et du désarmement, d'experts en administration et en économie, de matériel, de services et d'aide humanitaire constituent autant d'instruments qui gagnent constamment en importance. A cet égard, il convient de souligner avec force que la position et l'influence internationale d'un Etat dépendent de sa capacité à contribuer, par des actes tangibles, à la paix et à la sécurité, dans son environnement immédiat et au-delà, tant par des mesures de maintien de la paix au sens strict que par l'exercice de la diplomatie préventive et l'aide à la reconstruction au lendemain des conflits armés.
- Des lacunes affectent encore aujourd'hui de nombreuses normes nationales et internationales ainsi que les mécanismes de vérification en usage dans la lutte contre la prolifération des armes ABC.
- La protection contre les risques en matière de sécurité présente également des lacunes qui, pour la Suisse, sont préjudiciables à sa propre "sécurité intérieure". C'est ainsi qu'actuellement les Etats membres de l'UE approfondissent leur collaboration dans la

lutte contre la criminalité en matière de drogue et le crime organisé (Europol), en matière de politique d'asile et en d'autres domaines importants relevant de la sécurité. Or, les pays tiers sont exclus de cette concertation ou n'y participent qu'accessoirement. Seule l'adhésion à l'UE permettrait de combler cette lacune de manière satisfaisante. Quoi qu'il en soit, il est dans notre intérêt comme dans celui de nos voisins d'éviter que la Suisse ne devienne une "île d'insécurité" en Europe. Il convient donc dès maintenant d'intensifier la collaboration avec nos voisins et avec les organes compétents de l'UE.

Deux considérations militent en faveur d'un engagement plus actif de notre pays sur la scène internationale. En premier lieu, la Suisse est exposée aux mêmes risques et aux mêmes dangers que l'ensemble des nations et, surtout, que ses voisins européens. De plus, face à l'accroissement des besoins de tous ordres, la communauté internationale attend d'un pays prospère comme le nôtre qu'il fasse preuve de plus de solidarité. Afin d'accroître la sécurité de notre pays dans les années 90, nous devons donc nous assigner les tâches suivantes:

- L'utilisation de la CSCE comme structure continentale de la sécurité européenne; il s'agira d'étendre ses capacités opérationnelles - en matière de diplomatie préventive avant tout -, de simplifier ses mécanismes de décision et d'élargir son cadre financier et juridique.
- L'entrée aux Nations Unies, qui témoignera de notre résolution de participer et d'offrir les moyens nécessaires à l'édification d'un système de sécurité collective et à la poursuite d'une politique active en faveur de la paix, cela en sus de nos activités antérieures. La poursuite de l'engagement au sein des nombreuses organisations spécialisées de l'ONU dont la Suisse est membre. A ce propos, il convient de rappeler que, par habitant, la Suisse occupe déjà le cinquième rang mondial sur la liste des contributeurs de l'ONU.
- L'adhésion à l'UE, qui, par une coopération étroite en matière politique et de sécurité, concrétiserait notre volonté d'améliorer la sécurité, dans le sens le plus large du terme, de la Suisse, et d'apporter notre contribution à la stabilité en Europe. L'intégration de l'Europe occidentale présente en effet une dimension continentale: elle vise à englober les pays d'Europe centrale et orientale dans des structures s'étendant à l'ensemble du continent. Il va sans dire que le Conseil fédéral, tout au long du processus d'intégration, aura à coeur de préserver les éléments constitutifs de la culture politique et de l'identité suisses.

- De plus, la Suisse suivra attentivement le développement des organisations de sécurité et de défense ouest-européennes (OTAN, UEO, UE) et l'évolution de leurs relations réciproques. Elle renforcera sa collaboration avec celles-ci dans des domaines d'action concrets comme, par exemple, les opérations de maintien de la paix. Il conviendra d'étudier la possibilité d'un rapprochement institutionnel avec ces organisations, sans remettre en question les éléments fondamentaux de notre neutralité.
- La Suisse augmentera sa capacité de participation opérationnelle à des mesures de maintien de la paix, dans un cadre multilatéral ou - lorsque cela s'avère indiqué et réaliste - bilatéral, par la constitution d'unités suisses de casques bleus. Il importera également de nous engager davantage dans la diplomatie préventive, grâce à la participation de Suisses à des missions d'observation, d'enquête et de conciliation, de même que par le développement des mécanismes de règlement pacifique des différends (arbitrage, médiation, conciliation et extension du champ d'intervention de l'aide humanitaire de la Confédération). Le succès des efforts de paix exige souvent la plus grande discrétion; dans une démocratie, l'information des citoyens et le besoin de discrétion de la diplomatie se présentent toujours dans un certain rapport de contradiction.
- La Suisse renforcera à tous égards ses activités traditionnelles en faveur du respect du droit humanitaire - comme cela se fait par exemple à la Conférence internationale sur la protection des victimes de guerre et dans les travaux du suivi - et son soutien au Comité international de la Croix-Rouge.
- La Suisse s'emploiera à soutenir la prorogation et le perfectionnement du traité de limitation des armements atomiques par l'adjonction d'engagements juridiquement contraignants et le renforcement, des tâches d'inspection et de contrôle de l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA). Elle interviendra en faveur d'une mise en oeuvre rapide des conventions sur les armes B et C.
- Au plan national enfin, les priorités sont la révision de la loi fédérale sur le matériel de guerre et l'élaboration d'une loi sur les produits à double usage.

Objectif

La promotion des droits de l'homme, de la démocratie et des principes de l'Etat de droit est de longue date un objectif traditionnel de la politique extérieure de la Suisse. Il exprime la conviction que la paix et la sécurité ne sont durables que dans une communauté d'Etats eux-mêmes fondés sur le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales, le primat du droit sur l'arbitraire et le contrôle démocratique de l'exercice du pouvoir politique. Une politique étrangère au service de ces objectifs sert aussi les intérêts de la Suisse en matière de sécurité. La portée universelle des droits de l'homme n'est nullement affectée par les différences culturelles, sociales et économiques qui peuvent entraîner des divergences dans l'interprétation de certaines normes. En revanche, si les droits de l'homme sont aujourd'hui partie intégrante du droit des gens et ne sauraient être considérés comme une affaire intérieure des Etats, les concepts de démocratie et d'Etat de droit sont d'ordre politique avant tout et ne se fondent pas sur des règles contraignantes du droit international. Lors du choix des instruments permettant à la Suisse de promouvoir les droits de l'homme et les exigences de la démocratie et de l'Etat de droit, il convient donc de prendre en considération les fondements différents en droit des gens de ces trois notions.

L'internationalisation de l'économie et de la société confère au renforcement du droit des gens et à l'harmonisation du droit un rôle de premier plan. A la fois causes et conséquences du rapprochement des Etats et des peuples, ils rendent la politique plus fiable et la sécurité plus solide.

Instruments

Une distinction s'impose entre, d'une part, le développement des normes existantes et, d'autre part, la mise en oeuvre et le contrôle du respect des règles en vigueur. C'est sur ce second aspect que la politique extérieure suisse met aujourd'hui l'accent dans son activité en faveur des droits de l'homme. L'un comme l'autre peuvent être poursuivis par la double voie bilatérale et multilatérale. Les principaux instruments à notre disposition sont les suivants.

- La convention européenne des droits de l'homme (CEDH); elle contient un catalogue des droits civils et politiques et est dotée d'un système unique de contrôle juridictionnel international, contrôle auquel la Suisse s'est assujettie.

+

- Le Conseil de l'Europe; la Suisse y travaille activement en faveur du développement des normes de protection des droits de l'homme et de leur contrôle international. Elle soutient également les activités de cette organisation visant la consolidation de l'Etat de droit et les structures démocratiques dans l'ensemble de l'Europe.
- La CSCE, où la Suisse a contribué activement à l'élaboration d'engagements politiques en faveur des droits de l'homme, de la démocratie et des principes de l'Etat de droit.
- Les quatre Conventions de Genève et leurs protocoles additionnels; la Suisse en est l'Etat dépositaire et assume une responsabilité particulière pour leur respect et leur mise en oeuvre. La Conférence internationale sur la protection des victimes de la guerre, qui s'est tenue à Genève du 30 août au 1^{er} septembre 1993, a confié à la Suisse un mandat spécifique et a confirmé ainsi son rôle international en la matière. Cette confiance placée dans la Suisse par la communauté internationale entraîne d'importantes obligations pour notre pays.
- Les conventions élaborées au sein de l'ONU et que la Suisse a ratifiées; les deux pactes sur les droits de l'homme et la convention contre la torture notamment.
- L'aide technique et financière à des projets concrets destinés à favoriser le respect des droits de l'homme; de tels projets sont poursuivis dans le cadre de la coopération au développement, du soutien aux pays d'Europe centrale et orientale, des actions en faveur de la paix et du dialogue politique portant sur les droits de l'homme.
- Les interventions au plan bilatéral et multilatéral en faveur des droits de l'homme; de telles démarches sont engagées en cas de violations graves et systématiques et en se fondant sur les deux pactes des Nations-Unies et sur la coutume internationale. Ces interventions ont en général un caractère confidentiel.

Les droits de l'homme, la démocratie et les principes de l'Etat de droit s'imposent de plus en plus, en tant que valeurs dûment reconnues comme règles de conduite ou critères en d'autres domaines politiques.

- Comme plusieurs messages du Conseil fédéral l'ont souligné, le soutien aux pays d'Europe centrale et orientale n'est accordé qu'à la condition que les principes de l'Etat de droit, du respect des droits de l'homme et du pluralisme politique soient respectés dans les pays receveurs, ou, tout au moins, que des progrès significatifs y soient en cours.

- La coopération au développement est de plus en plus subordonnée au principe du "bon gouvernement" (good governance) et, partant, au respect des droits de l'homme. Il existe plusieurs moyens de parvenir à cette fin: des mesures de soutien peuvent être liées à la réalisation de certaines exigences en matière de droits de l'homme, au dialogue politique à ce sujet entre les pays partenaires ou à la mise en oeuvre de mesures positives comme le renforcement des structures de l'Etat de droit. Lorsqu'une crise humanitaire grave éclate dans un pays qui viole les normes du "bon gouvernement", la Suisse peut faire intervenir son aide humanitaire.
- Enfin, les politiques d'asile et des droits de l'homme sont indissociablement liées, notamment lorsqu'il faut recourir au critère du "pays sûr". A cet effet, il convient de concilier, dans la mesure du possible, les impératifs parfois contradictoires de la politique en matière d'asile et ceux de la politique des droits de l'homme.

Perspectives

Les lacunes que présentent les instruments de notre politique des droits de l'homme devront être comblées au cours des années 90. Au plan normatif, la ratification des diverses conventions de l'ONU (droits de l'enfant, discrimination des femmes, abolition de la peine de mort, etc) constitue une priorité. Il en va de même de la Charte sociale européenne dont le Conseil fédéral soumettra la ratification au Parlement au cours de la présente législature. La Suisse s'engage également pour que soit joint à la Convention contre la torture un protocole additionnel établissant, à des fins préventives, un système international de visites.

Par ailleurs, notre politique extérieure mettra l'accent encore davantage que par le passé et dans le sens des conclusions de la Conférence de Vienne sur les droits de l'homme de juin 1993, sur l'application rigoureuse et universelle des mécanismes de contrôle politique et juridique existants et sur la création de nouveaux instruments à cet effet. C'est dans cet esprit que le Conseil fédéral proposera au Parlement la ratification du premier protocole additionnel au Pacte international sur les droits civils et politiques, protocole qui prévoit la procédure de recours individuel, de la déclaration jointe à la Convention contre la discrimination raciale et des protocoles de la CEDH que la Suisse n'a pas encore ratifiés (les protocoles 1, 4, 9 et 10). Au sein du Conseil de l'Europe, la Suisse entend oeuvrer pour que la procédure prévue par la CEDH soit plus simple et plus efficace.

Conformément à la déclaration adoptée le premier septembre 1993 par la Conférence internationale sur la protection des victimes de la guerre, le Conseil fédéral soumettra de nouvelles propositions visant à faciliter la mise en oeuvre du droit humanitaire.

+

Cet engagement accru de la Suisse en faveur des droits fondamentaux se traduira avant tout par une plus large prise en compte des critères des droits de l'homme, de la démocratie et de l'Etat de droit dans les décisions relevant de la politique générale (politique d'asile, politique économique extérieure, politique de développement, etc.). Deux modes d'action sont possibles:

- les "mesures négatives" en cas de violation grave et systématique des droits de l'homme (sanctions économiques de l'ONU, interruption de l'aide au développement, retrait de la garantie à certains crédits, renoncement à l'exportation de certains produits);
- les "mesures positives" à l'égard des pays où le respect des droits de l'homme n'est qu'insuffisamment assuré (soutien à des projets spécifiques en la matière, accent mis sur les droits de l'homme dans la coopération au développement, dialogue politique sur les divers aspects de la question).

Il y a lieu, dans chaque cas, de déterminer les mesures les plus propres à assurer un plus grand respect des droits de l'homme. L'expérience montre que, souvent, la meilleure solution consiste à combiner les deux modes d'action (mesures "positives" et "négatives").

413 L'accroissement de la prospérité commune

Objectif

Cet objectif, évoqué à l'article 2 de la constitution, englobe diverses tâches des relations extérieures. Il s'agit en premier lieu de l'ouverture des marchés aux exportations suisses et de la garantie de notre approvisionnement en matières premières, en énergie et en produits alimentaires. En outre, la Suisse apporte sa contribution à une circulation des biens, des services et des capitaux aussi libérale que possible ainsi qu'à la protection des investissements et de la propriété intellectuelle. Tous ces efforts visent à assurer, par voie bilatérale et multilatérale, les avantages de la division du travail au plan international. Les expériences de ces dernières décennies ont renforcé la conviction que la prospérité des uns dépend largement de celle des autres. L'engagement en faveur de l'abolition des inégalités sociales constitue dès lors une dimension importante de toute politique au service de la prospérité. Les tâches de soutien et de coopération - dans les rapports Nord-Sud comme dans les relations Est-Ouest - prennent ainsi une importance accrue. Les

multiples dimensions de l'objectif de prospérité interdisent de le poursuivre de manière autonome ou d'en confier la réalisation à la seule politique économique extérieure, même si un rôle majeur est dévolu à cette dernière. Les interactions entre les régions (Etats-Unis / Union Européenne / Japon; Nord / Sud) ou entre les thèmes (économie / écologie) doivent en effet être dûment prises en compte. Enfin, l'importance des aspects qualitatifs de la croissance et de la prospérité se révèle de plus en plus déterminante depuis quelques années: qui dit prospérité, dit d'abord bien-être économique, mais celui-ci ne saurait être garanti sans une croissance durable et respectueuse de l'environnement.

La prospérité est donc un objectif important de l'ensemble de nos relations extérieures, qu'il s'agisse de la politique en matière d'environnement, de migrations, d'énergie, de recherche, de technologie et de culture; même la paix, la sécurité et les droits de l'homme constituent au sens large des facteurs de prospérité. En outre, les aspects intérieurs et extérieurs d'une politique au service de la prospérité commune sont indissociables: une politique économique extérieure libérale exige une économie nationale concurrentielle; de même, de plus en plus de questions qui relevaient jusqu'ici de l'économie intérieure font désormais l'objet de négociations internationales. Cela dit, il ne faut pas oublier que 50 pour cent de notre produit national brut provient de notre commerce extérieur. Ce simple chiffre montre l'importance de notre politique économique extérieure, importance que soulignent encore la stagnation et la récession économiques actuelles.

Instruments

L'orientation d'une politique extérieure destinée à assurer la prospérité s'effectue principalement en fonction des besoins et des intérêts de notre économie nationale, des stratégies de politique européenne et de l'évolution de notre environnement global.

- L'un des principaux instruments demeure la politique d'intégration, que le Conseil fédéral est résolu à poursuivre selon la stratégie suivante:

Compte tenu de l'importance d'une participation pleine et entière de la Suisse au processus d'intégration européenne, l'adhésion à l'UE constitue l'objectif stratégique de la politique d'intégration. Cet objectif est dicté par le fait que la Suisse plonge ses racines profondes dans l'Europe et qu'elle lui est étroitement liée. Pour le Conseil fédéral, c'est par l'adhésion qu'à long terme la Suisse défendra le mieux et le plus complètement l'ensemble de ses intérêts. Seule l'adhésion est garante de l'équilibre entre l'évolution économique et les conditions politiques, sociales et culturelles générales dans lesquelles elle s'opère. C'est ainsi que le Conseil fédéral réaffirme sa volonté d'adhérer à l'Union européenne.

Après le rejet de l'accord sur l'EEE, le Conseil fédéral met l'accent, de manière pragmatique, sur les négociations bilatérales et ce, jusqu'à ce que les conditions pour de plus larges négociations soient réunies. C'est pourquoi, dans un premier temps, il accorde la priorité à l'approche bilatérale et sectorielle d'ores et déjà engagée. Il est décidé à tout entreprendre et à explorer toutes les virtualités pour aboutir par cette voie-là durant la présente législature. Par la recherche de paquets équilibrés à négocier, il s'attache à limiter les éventuels désavantages économiques résultant du refus de l'EEE. En renforçant ainsi ses relations avec l'Union européenne, la Suisse s'en rapproche graduellement et diminue du même coup le saut qualitatif que représentera l'adhésion à l'UE.

Dans ce contexte, le Conseil fédéral suit en permanence et de façon approfondie la question d'une participation à l'EEE sur le plan de la politique intérieure et extérieure. L'option de la négociation d'une adhésion ultérieure à l'EEE est une éventualité sérieuse qui nous a été expressément confirmée par les partenaires de l'EEE. Selon les circonstances, il pourrait s'avérer souhaitable de procéder à une nouvelle appréciation de cette forme de participation de la Suisse au processus d'intégration européenne.

Le calendrier de cette politique ne peut évidemment consister qu'en données stratégiques approximatives, car les différents paliers à venir dépendent non seulement de décisions autonomes de la Suisse, mais aussi de décisions des institutions de l'UE. Enfin, il convient de prendre en compte le délai de traitement des initiatives populaires. Pour l'initiative "né le 7 décembre" lancée le 3 septembre 1993, il expire au 3 septembre 1995 (au 3 mars 1996 si un contre-projet est soumis).

Le Conseil fédéral juge le calendrier qui suit à la fois réaliste et, à ce stade, déterminant pour l'élaboration de sa politique:

- Pendant la présente législature (1991-1995), les négociations bilatérales sont prioritaires. Fin 1994 vraisemblablement, le Conseil fédéral procédera à une première appréciation qui lui permettra de prendre position sur les initiatives populaires correspondantes et de déterminer les étapes suivantes.
- Durant la législature prochaine (1995-1999), il conviendra d'ouvrir la voie à l'intégration multilatérale de la Suisse dans l'UE et d'entrer en négociation, en fonction des conditions de politique intérieure et extérieure. Il pourra s'agir aussi bien de l'adhésion à l'Union européenne qu'à l'Espace économique européen.

- Au plan continental, l'assainissement des économies d'Europe centrale et orientale et leur insertion progressive dans le processus d'intégration en cours en Europe de l'Ouest occupent le devant de la scène. Ces deux objectifs sont poursuivis par le soutien aux réformes entreprises et le renforcement rapide des relations économiques réciproques. Les mesures les plus efficaces à cet effet sont le transfert de ressources, sous forme d'aide financière et technique, et une ouverture résolue des marchés, en Suisse et en Europe de l'Ouest, aux produits et aux services des pays en question.

Dans la coordination de l'aide internationale, la Suisse concentre ses efforts sur les domaines où elle dispose d'expériences et d'atouts particuliers, soit les secteurs financier et énergétique ainsi que la recherche et l'environnement. L'aide bilatérale requiert elle aussi des priorités adaptées aux pays concernés afin d'utiliser au mieux les moyens engagés. Deux crédits-cadres sont actuellement à disposition pour le soutien aux pays d'Europe centrale et orientale. Le second de ces crédits a été augmenté pour être engagé dans les Etats de la CEI. La Suisse participe en outre, comme Etat membre, aux activités de la Banque européenne pour la reconstruction et le développement et à celles des institutions de Bretton Woods en faveur de cette région. Elle prend régulièrement part, au sein du Club de Paris, aux opérations de rééchelonnement de la dette et oeuvre à l'OCDE et au sein de la CEE/ONU pour que ces pays - y compris les pays de la Communauté des Etats indépendants - soient conseillés de manière appropriée dans leur transition vers l'économie de marché.

- Au plan mondial, il est d'une importance primordiale pour la Suisse que l'Uruguay Round se conclue sur des résultats substantiels. Le cadre d'un GATT renforcé qui réglerait, en sus des domaines traditionnels de la politique commerciale, le commerce des produits agricoles, la protection de la propriété intellectuelle, les investissements et les échanges internationaux de services, permettrait à notre pays de conserver des relations ouvertes avec les espaces économiques régionaux qui se constituent hors d'Europe. C'est pourquoi nous continuerons à nous engager en faveur d'une extension du système du GATT, notamment aux politiques nationales qui ont un impact commercial, comme la politique de concurrence, la politique de l'environnement et la politique sociale.
- Nos intérêts au plan mondial rendent nécessaires une participation et un engagement accrus dans les forums interrégionaux comme l'OCDE (politique économique et financière, investissements, questions fiscales, etc.), la Banque des règlements internationaux, le Groupe des Dix (questions monétaires, surveillance des marchés financiers) et les principales organisations spécialisées de l'ONU (CNUCED et ONUDI). Sa qualité de membre des institutions de Bretton Woods permet à la Suisse

d'y faire valoir efficacement ses intérêts en matière de politique de développement et de politique économique et monétaire. Enfin, il est indiqué de renforcer nos relations avec les principaux pays industrialisés ainsi qu'avec les pays à développement rapide.

Nos relations économiques avec les Etats-Unis et le Japon jouent ici un rôle de premier plan. Au côté de l'UE, ces deux pays exercent un poids déterminant dans la balance du commerce mondial et leur libéralisme, que ce soit sur le plan multilatéral ou bilatéral, est d'importance capitale pour notre économie. Il convient donc de renforcer le GATT pour éviter l'isolement réciproque des trois espaces nord-américain, pacifique et eurocommunautaire.

- L'objectif de prospérité passe également par la poursuite de notre action à long terme en faveur des pays en voie de développement. Les efforts pour une meilleure cohésion économique et sociale au plan mondial ainsi que pour la solution des problèmes à dimension "Nord-Sud" (écologie, trafic de drogue, etc.) sont des préoccupations majeures de notre politique de développement proprement dite de notre politique extérieure et de notre politique économique extérieure en général. L'aggravation de la disparité des niveaux de développement constitue en effet une menace pour notre propre prospérité.
- Les règles et prescriptions multilatérales n'ont pas réduit pour autant l'importance d'une politique économique extérieure autonome consistant à mettre l'accent sur certains points, à tirer parti de certains avantages et à évaluer par des actions concrètes l'intérêt de futures réglementations. La politique de désendettement, l'aide à la balance des paiements et la garantie contre les risques à l'exportation en constituent autant d'exemples dont l'efficacité doit être éprouvée par la comparaison avec la pratique internationale. Les instruments bilatéraux peuvent en outre être mis à profit pour améliorer l'accès au marché suisse des produits d'exportation des pays en voie de développement et de l'Europe centrale et orientale.

L'essor de l'économie et la prospérité qui en résulte sont largement tributaires de la libéralisation économique et des réformes en matière de politique sociale. Le "programme EEE" du 24 février 1993, Swisslex notamment, introduit sur le plan législatif les innovations souhaitées. Les adaptations qu'il prévoit et dont certaines sont déjà réalisées favorisent l'eurocompatibilité de notre législation et rapprochent la Suisse de l'Europe.

Tout comme en matière de politique de sécurité, l'étroite interdépendance des questions économiques amène un grand nombre d'organisations et de forums à les traiter sous des perspectives différentes. Pour une politique cohérente, il est donc crucial de pouvoir faire valoir nos intérêts au sein de toutes les organisations concernées. Aux moments décisifs, le fait que nous ne soyons pas membre d'un groupe d'Etats, comme l'Union européenne par exemple, nuit souvent à une défense efficace de nos intérêts.

Les priorités suivantes sont à respecter afin d'assurer notre prospérité au cours des années 90:

- La participation au processus d'intégration européenne avec l'objectif d'une adhésion à l'Union européenne. Cette adhésion sera seule à même de nous fournir un cadre d'action qui nous permettra de participer sur un pied d'égalité à la formation de notre environnement économique et de nous accommoder, en outre, de la dimension de plus en plus politique de l'intégration européenne.
- L'approfondissement de la coopération avec les pays d'Europe centrale et orientale par la poursuite de notre soutien aux réformes qui y sont en cours.
- Le renforcement des atouts de la Suisse comme espace de recherche, de technologie et de formation par le développement de la collaboration internationale, et notamment au sein des principaux programmes de l'Union européenne en la matière. Un meilleur partenariat Nord-Sud de la recherche présente une importance accrue.
- La création d'une infrastructure moderne en matière de communications (transports, télécommunications) et la participation à la coopération internationale dans ces domaines, notamment pour ce qui est de l'harmonisation des normes et des équipements techniques.
- L'amélioration de l'ajustement réciproque de notre politique économique extérieure, de notre politique de développement et de notre politique de l'environnement, au titre de notre contribution à un développement mondial durable.
- L'intensification de la coopération au développement et de l'aide au développement économique en visant à combattre les disparités préjudiciables à notre prospérité.

Objectif

Les inégalités et les injustices économiques, politiques et sociales, ainsi que les clivages écologiques sont de permanentes sources de tension préjudiciables à la paix et la sécurité entre les Etats. La politique extérieure doit contribuer à la réduction de ces disparités. Il s'agit de réduire le déséquilibre des niveaux de prospérité entre pays d'Europe occidentale, entre pays d'Europe occidentale et d'Europe centrale et orientale ainsi qu'entre le Nord et le Sud de la planète.

L'explosion démographique, la faim et la misère, la surexploitation et la destruction des ressources naturelles, les flux migratoires et le bouleversement des systèmes économiques et politiques, tels sont les problèmes brûlants auxquels nous sommes aujourd'hui confrontés à l'échelle mondiale. En contribuant à réduire les antagonismes sociaux, nous visons donc à satisfaire les besoins élémentaires des populations défavorisées et à consolider les structures étatiques démocratiques dans leurs pays. Le poids démographique et le potentiel économique des pays et des régions qui font aujourd'hui face à d'énormes difficultés leur confèrent en outre une haute importance politique. La politique extérieure suisse à leur endroit ne se fonde d'ailleurs pas uniquement sur des préoccupations d'ordre humanitaire et économique, mais se conçoit comme l'élément d'une politique de sécurité globale et comme un investissement prometteur pour l'avenir politique de ces régions. A cet effet, les politiques d'aide de la Suisse soutiennent en premier lieu l'identité et les propres efforts des pays bénéficiaires et s'orientent suivant les principes du développement durable. C'est dans cet esprit que la Suisse prendra part en 1995 au sommet de Copenhague sur le développement social et contribuera à la mise en oeuvre de "l'agenda de l'ONU pour le développement". Le développement humain sera dorénavant au coeur de son action.

Instruments

Les instruments de notre politique extérieure au service de la cohésion sociale sont au nombre de trois:

- la loi fédérale sur la coopération au développement et l'aide humanitaire du 19 mars 1976, outil principal de la solidarité active de notre pays;
- les deux crédits et l'arrêté fédéral de portée générale en préparation, qui fournissent le cadre de notre soutien aux pays d'Europe centrale et orientale et aux pays de la CEI;

- notre participation, au plan international, aux travaux du GATT, du Conseil économique et social et de la Commission pour le développement durable de l'ONU. Un des moyens les plus efficaces est l'ouverture du marché suisse aux produits d'Europe centrale et orientale et des pays en voie de développement.

Perspectives

La coopération suisse au développement s'articulera autour des priorités suivantes au cours des années 90:

- La promotion de l'indépendance économique et sociale des pays en voie de développement et de la revitalisation de leurs économies selon les principes de l'économie de marché.
- L'assistance aux couches les plus pauvres de leurs populations, par le soutien aux organisations chargées de la défense de leurs intérêts, par l'aide humanitaire et la mise en oeuvre de réformes structurelles, dans le secteur agricole notamment.
- La lutte contre les causes des mouvements migratoires.
- La maîtrise des problèmes d'environnement par une amélioration des conditions de l'économie agricole et forestière en les orientant vers une production respectueuse de l'environnement et une utilisation rationnelle des ressources naturelles.
- La santé et la formation, facteurs essentiels de cohésion sociale. La Suisse concentrera ses efforts sur l'accès généralisé aux soins médicaux de base, sur la formation professionnelle, sur l'intégration des femmes dans le processus du développement ainsi que sur les moyens d'atteindre un équilibre démographique.

Au chapitre de l'aide aux pays d'Europe centrale et orientale, la tâche primordiale des années 90 consistera à mettre en oeuvre notre concept de soutien par le dialogue avec les pays concernés et l'élaboration de programmes spécifiques pour chacun d'entre eux. Nos efforts devront être en outre coordonnés avec l'action internationale. Il sera impératif de réunir en Suisse des participants de pointe pour les projets envisagés. Il va de soi que, dans ce domaine comme dans les autres, nous ne sommes pas en mesure de tout faire et que nous devons nous fixer des priorités géographiques et sectorielles.

Objectif

La protection du milieu naturel fait aujourd'hui partie intégrante d'une politique visant à assurer nos conditions d'existence au sens large. Les mesures d'ampleur internationale, comme le suivi de la Conférence de Rio, sont particulièrement importantes pour un pays comme la Suisse dont les efforts au plan national ne peuvent contribuer que d'une façon limitée à la solution des problèmes de l'environnement planétaire.

Les relations internationales sont confrontées à un dilemme: il s'avère en effet ardu de concilier les prétentions de chaque pays à l'utilisation des ressources naturelles avec la nécessité de réduire celle-ci pour assurer un développement durable. Les tensions suscitées par le pillage de notre environnement naturel se font sentir bien au-delà des frontières étatiques. La protection du milieu naturel est ainsi une condition de la prévention des conflits, de la stabilité et de la sécurité.

Quatre orientations fondamentales dictent notre politique extérieure de l'environnement:

- Le maintien à un niveau aussi bas que possible des conséquences des activités qui, hors de Suisse, portent atteinte à notre environnement, par la réduction, notamment, de la charge polluante des émissions de substances nocives.
- La prévention des effets sur la Suisse des problèmes d'environnement dans d'autres régions du monde, comme les déplacements de populations chassées de régions rendues écologiquement inhabitables ou la demande croissante d'aide urgente causée par les catastrophes naturelles liées aux modifications climatiques.
- La formulation pour notre pays d'exigences similaires à celles que les autres Etats font valoir à notre endroit (Sèveso, Schweizerhalle) et à celle d'un partage des ressources mondiales formulée par les pays en voie de développement.
- La recherche d'une convergence entre les instruments de notre politique de l'environnement et ceux de nos principaux partenaires économiques.

Instruments

Notre politique extérieure de l'environnement s'exprime de trois manières: elle collabore à l'établissement de normes et de principes internationaux et au développement de ces

instruments juridiques et prend, dans la mesure du possible, de nouveaux engagements (stabilisation du taux de CO₂, oxydes nitriques); elle s'emploie à favoriser un aménagement aussi efficace que possible du système international, par la coordination entre les activités des diverses institutions et l'adoption de procédures obligatoires; elle apporte enfin un soutien technique et financier aux pays qui ne disposent pas de moyens suffisants pour surmonter leurs problèmes d'environnement et oeuvre pour un développement d'instruments financiers multilatéraux, afin qu'une répartition des tâches et des charges s'opère à l'échelle internationale.

- Dans les années passées, la Suisse a joué un rôle de premier plan dans l'adoption d'instruments juridiques. Elle a lancé le projet d'un contrôle du trafic transfrontalier de déchets spéciaux et de leur élimination (réalisé avec la Convention de Bâle), elle a participé activement à l'élaboration des protocoles sur la réduction des émissions de soufre et la limitation des émissions d'oxydes d'azote dans le cadre de la Convention de Genève sur la pollution transfrontalière; elle a exercé une influence certaine sur le cours de négociations relatives aux changements climatiques. On pourrait citer d'autres exemples.

Il faut également mentionner les principes, déjà établis au niveau national, qui ont obtenu une reconnaissance internationale, comme le principe de la prévention et celui du "pollueur-payeur".

- Au sein des institutions internationales, la Suisse milite pour une meilleure prise en compte des questions d'environnement. Le Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE), organe central du système de l'ONU, mérite une mention particulière: il a pour buts la surveillance et l'information en matière d'environnement, l'adoption et la coordination de mesures correctives des évolutions néfastes ainsi que la mise à jour des normes, principes et autres instruments juridiques. La Suisse fait partie de la douzaine d'Etats qui apportent les plus importantes contributions au PNUE et a pris en main deux nouveaux projets au cours des deux dernières années, soit l'établissement de deux centres d'information à Genève, consacrés l'un au climat et l'autre aux catastrophes naturelles.

La Suisse voue une attention particulière au développement de la région genevoise, où nombre d'institutions internationales consacrées à l'environnement ont déjà leur siège, en un centre international de l'environnement. La position de Genève a été renforcée par l'accueil des secrétariats provisoires des conventions sur le climat, la diversité biologique et la désertification.

- Quant aux instruments financiers enfin, la Suisse participe au Fonds pour l'environnement mondial mis sur pied par la Banque mondiale, au PNUE et au Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD). Elle s'engage pour une plus large prise en considération des problèmes d'environnement par les banques multilatérales de développement. Au plan bilatéral enfin, divers crédits-cadres permettent le financement de programmes en la matière.

Perspectives

Notre politique extérieure de l'environnement concentrera ses efforts sur la participation au suivi des conférences de Rio et de Lucerne, cette dernière ayant lancé le programme européen de protection de l'environnement. Une fois de plus, il faut constater que le fait que la Suisse ne soit membre ni de l'ONU ni, surtout, de l'UE, restreint notablement sa capacité d'action.

- Parmi les instruments juridiques, l'ouverture des négociations d'une convention globale sur les forêts et de celles d'un accord sur la désertification sont à l'ordre du jour. Les pourparlers portant sur la mise au point des dispositions de la convention sur le climat sont en cours; tout comme pour la convention sur la diversité biologique, il importe aux yeux de la Suisse qu'ils aboutissent sur un aménagement efficace des institutions et des mécanismes conventionnels. En Europe, dans le cadre de la Convention de Genève, il s'agira de préparer l'adoption d'une deuxième génération de protocole sur la limitation des émissions d'oxydes de soufre et d'azote. Il importe de consacrer un effort particulier au renforcement de la mise en oeuvre et au développement des mesures de contrôle de l'ensemble de ces accords.
- Au point de rencontre entre la politique intérieure et extérieure, l'exécution de nos engagements internationaux actuels et à venir nous place face à d'importantes exigences. En ce qui concerne le climat, par exemple, la stabilisation des émissions de CO₂ requiert une politique générale cohérente. Certains objectifs, il est vrai, devront être poursuivis en collaboration avec d'autres Etats.
- Dans les rapports Nord-Sud, la priorité va aux mesures visant à instaurer la confiance réciproque. Il faudra apporter la preuve par l'acte que les craintes de nombreux pays en voie de développement sont infondées, qui redoutent que la maîtrise des problèmes d'environnement causés par les pays industrialisés s'effectuera au prix de leur propre développement. La consolidation et l'élargissement des instruments financiers est un moyen de répondre à ces préoccupations. A l'expiration de sa phase d'essai de trois ans, le Fonds pour l'environnement mondial devra être définitivement établi. A ce

sujet, la Suisse est partisane d'une augmentation des moyens financiers, d'une répartition appropriée des charges entre les pays donateurs et d'une codécision adéquate des pays bénéficiaires.

- A l'échelle du continent européen, le point fort de notre action ira à la poursuite et à l'approfondissement du programme "Environnement pour l'Europe", qui a pour objet d'intégrer les pays d'Europe centrale et orientale à la coopération en matière d'environnement poursuivie en Europe de l'Ouest. Sans le soutien accru de leurs partenaires occidentaux, ces pays ne peuvent faire face aux plus graves et aux plus urgents de leurs problèmes d'environnement, comme les risques énormes liés à leurs installations nucléaires. La conférence ministérielle qui s'est tenue à Lucerne à la fin du mois d'avril 1993 a donné une impulsion décisive en ce sens par l'adoption d'un programme d'action pour l'environnement en Europe centrale et orientale.
- Des tensions sont apparues au cours des dernières années entre les intérêts du commerce et ceux de l'environnement. Il convient que nous consacrons toute notre attention à cette problématique: nation commerciale par excellence, la Suisse est cependant particulièrement sensible aux questions d'environnement alors que la vocation multifonctionnelle de son agriculture s'avère dans une certaine mesure en porte-à-faux avec les exigences de la libéralisation croissante du commerce des produits agricoles. La Suisse se doit donc de contribuer à l'émergence d'un consensus international sur ces questions afin de circonscrire et, si possible, de résoudre les conflits d'objectifs et d'intérêts.
- Enfin, les questions qui lient la diplomatie de l'environnement et la politique de paix et de sécurité, où l'entremise de tiers peut se révéler efficace, devront être suivies de près. Le thème de l'utilisation des ressources en eau dans les négociations multilatérales en cours sur le Proche-Orient en constitue un exemple.

42 L'assise intérieure de la politique extérieure

La tâche première de la politique extérieure est la formulation, la défense et la réalisation des objectifs et des intérêts supérieurs de l'Etat dans les relations extérieures. Elle présente cependant toujours une dimension de politique intérieure. Ce phénomène n'est certes guère nouveau, mais la rapidité de la transformation du contexte international et l'impact immédiat en politique interne des développements extérieurs nous font un devoir de fonder et de consolider sur le plan national les activités de la politique extérieure. La

politique extérieure doit donc être en harmonie avec la politique intérieure sans que l'une ne soit subordonnée à l'autre. Il est nécessaire d'intéresser davantage le peuple suisse à la politique extérieure. Nombreuses sont les actions et les mesures à même d'assurer ce lien:

- L'aménagement de l'appareil de politique extérieure dans un esprit de service. Outre la poursuite des objectifs de politique extérieure de l'Etat, cet appareil doit également servir dans la mesure du possible les intérêts des citoyens suisses à l'étranger et la protection de leurs droits fondamentaux.
- Une meilleure information de la population sur les activités de politique extérieure.
- Le renforcement de l'information réciproque et de la consultation entre le Conseil fédéral et le Parlement selon les termes de la loi révisée sur les rapports entre les conseils.
- L'approfondissement du dialogue entre le Conseil fédéral et les cantons sur les questions relevant de la politique extérieure, notamment au sein du Groupe de contact Confédération - cantons et à travers la nouvelle Conférence des gouvernements cantonaux.
- La création de commissions consultatives extra-parlementaires qui serviront de forums de discussion sur les principaux thèmes de politique extérieure et qui réuniront une palette aussi large que possible d'opinions et de groupes sociaux.

Une situation particulière résulte du système constitutionnel suisse, qui crée une interdépendance entre Conseil fédéral, Parlement et peuple, c'est-à-dire un équilibre entre les droits et compétences de chacun des trois partenaires. Tandis que la tâche du Conseil fédéral consiste à représenter la Confédération auprès de la communauté internationale, d'agir conformément au droit des gens et de défendre les intérêts politiques extérieurs de la Suisse, l'Assemblée fédérale, forte de ses compétences quant aux mesures de sécurité extérieure et d'indépendance, forte aussi de son droit de ratification des accords internationaux comme aussi de ses prérogatives étendues en matière législative, financière et de contrôle, dispose de moyens efficaces pour intervenir à sa manière dans le domaine des affaires étrangères. Enfin, grâce au référendum, le peuple a le dernier mot dans la ratification des traités. Le Conseil fédéral ne juge pas nécessaire de modifier quoi que ce soit dans la constitution à cet égard car les objectifs fixés dans le présent rapport s'en accommodent et sont réalisables grâce à une interprétation moderne des notions qu'elle contient. Mais, en cas de révision totale de la constitution fédérale, il y aurait certainement lieu de redéfinir l'assise constitutionnelle de notre politique extérieure.

Le Conseil fédéral n'ignore pas le partage des opinions des citoyens du pays quant aux grands problèmes de politique extérieure. Il estime donc particulièrement important d'associer dès que possible tous les milieux intéressés au processus de formation de l'opinion en ce domaine. Aussi bien l'adhésion à l'ONU que la participation à l'EEE ont été rejetées lors de votations populaires. Le Conseil fédéral accepte ces verdicts sachant qu'en démocratie directe les décisions populaires revêtent une importance fondamentale pour la légitimation de la politique gouvernementale. En donnant la priorité à l'approche bilatérale et sectorielle, le Conseil fédéral se porte garant de la volonté populaire. Mais il est aussi de son devoir, dans l'intérêt du pays et de son avenir, de fixer clairement les objectifs stratégiques de sa politique extérieure. Il a de bonnes raisons, en dépit des décisions populaires susmentionnées, de maintenir l'adhésion à l'UE et à l'ONU comme objectifs stratégiques, même s'il n'ignore pas le peu de compréhension que manifestent de nombreux citoyens à cet égard. Le processus d'intégration européenne n'est pas figé, il progresse en s'approfondissant et en s'élargissant à l'Europe septentrionale, centrale et probablement orientale. Eu égard à une telle évolution, d'importance primordiale pour la Suisse, il incombe au Conseil fédéral de réserver au pays toutes les chances d'une sauvegarde optimale de ses intérêts. Il est donc de son devoir, si l'intérêt du pays l'exige, de relancer le débat sur les solutions actuellement rejetées par le peuple ou fortement contestées en son sein. Or le Conseil fédéral est d'avis que la coopération politique la plus large et la codécision sur le plan international sont la meilleure façon de servir le pays.

C'est précisément ce qui explique les objectifs ambitieux que se fixe le Conseil fédéral en matière de politique extérieure (p. ex. adhésion à l'UE et à l'ONU). Il constate en effet que la dynamique européenne et planétaire, ainsi que le rôle grandissant des formes d'organisation et de coopération supranationales vident peu à peu de sa substance la souveraineté d'un petit pays comme le nôtre. Seule la codécision au plan international est à même de compenser cette perte inéluctable d'autonomie. Seule la collaboration internationale permet d'entrevoir une heureuse solution aux problèmes les plus lancinants aux yeux du public, que ce soit dans le domaine de l'environnement, de la sécurité ou de la prospérité. La coopération internationale est ainsi d'intérêt national. Le Conseil fédéral ne croit pas que le renforcement de nos liens avec l'Europe affaiblira notre identité sur le plan international. En tant qu'Etat pluriculturel, la Suisse pourrait au contraire faire profiter l'Europe - et l'ONU - de sa précieuse expérience. Telles sont les considérations qui poussent le Conseil fédéral, soucieux de l'avenir du pays, à poursuivre les objectifs définis dans le présent rapport. A cet effet, il est pleinement conscient de la nécessité d'un dialogue ouvert et permanent avec le peuple et le parlement.

Les nécessités de la cohérence

Trois préoccupations dictent aujourd'hui une politique extérieure cohérente:

- la nécessité de préserver l'attrait de la place financière et économique que constitue la Suisse et donc de rester en harmonie avec les développements internationaux;
- le souci d'assurer une utilisation aussi efficace que possible de nos moyens limités et d'éviter la dispersion des efforts qu'entraînerait une coordination déficiente;
- la volonté de faire valoir au mieux nos intérêts sur la scène internationale.

Cette coordination peut et doit être améliorée à plusieurs égards.

- Entre politique extérieure et politique intérieure: les décisions, mesures et orientations adoptées au plan international requièrent une mise en oeuvre au plan national. De même, les préoccupations d'ordre interne doivent être prises en charge par la politique extérieure dans le champ des relations internationales.
- Entre les divers domaines de la politique extérieure, qui doit y exercer son action de manière cohérente dans les relations avec les Etats et les institutions de la scène internationale.
- Entre les objectifs et les instruments de la politique extérieure: l'adéquation de ses instruments à ses objectifs supérieurs doit être soumise à un examen permanent.

La formulation d'une politique extérieure cohérente est rendue malaisée par les fréquentes contradictions entre ses divers objectifs, de même qu'entre les moyens de les atteindre. Ces contradictions ne sauraient être résolues par le simple établissement d'une hiérarchie entre ces derniers, car objectifs et instruments présentent tous, par principe, une importance égale. Il incombe ainsi à la politique extérieure de résoudre ces antinomies par une procédure de coordination et le recours à des critères spécifiques. Le Conseil fédéral a examiné plus avant ces questions de coordination dans un rapport consacré aux lignes directrices de nos relations avec les pays en voie de développement.

L'extension du champ des relations extérieures rend cruciale la coordination entre les départements de l'administration fédérale. Ainsi en est-il de la politique d'intégration, à la mise en oeuvre de laquelle travaillent en commun le DFAE et le DFEP. C'est aussi le cas, pour prendre un autre exemple, de la politique de l'environnement, qui - le processus de

Rio l'a montré - concerne de nombreux départements et offices. D'ailleurs, il incombe au DFAE de superviser l'ensemble des relations extérieures de la Suisse et d'en assurer l'active coordination là où se posent d'importantes questions de politique extérieure (voir à cet égard la réponse du Conseil fédéral, en date du 20 janvier 1993, à la Commission de gestion du Conseil des Etats). En dernière instance, c'est le Conseil fédéral qui assume la responsabilité de la cohérence de la politique extérieure de la Suisse.

44 Conséquences en matière de personnel et de finances

L'évaluation - quantitative et qualitative - du personnel nécessaire à la mise en oeuvre de la conception de la politique extérieure développée dans le présent rapport doit tenir compte de plusieurs facteurs: la complexité et le nombre accrus des tâches de politique extérieure; l'interdépendance croissante entre la politique extérieure et la politique intérieure et, partant, la nécessité d'une meilleure coordination réciproque de celles-ci; la pénurie de personnel et de moyens financiers. La priorité sera accordée à une meilleure gestion des ressources à la Centrale et à des améliorations ponctuelles de l'organisation du DFAE.

A l'étranger, où travaillent les deux tiers du personnel du DFAE, une distinction s'impose entre les secteurs bilatéral et multilatéral. Le maintien, dans les années 90 également, du principe d'une forte présence à l'étranger n'exclut pas une certaine rationalisation des postes extérieurs bilatéraux. En revanche, eu égard à l'importance croissante de la diplomatie multilatérale, nos missions et délégations auprès des organisations internationales devront être renforcées en fonction des activités que la Suisse et les pays comparables y déploient.

La réalisation des objectifs exposés dans ce rapport exige des moyens appropriés, à la mesure de la situation financière de la Confédération. Le poste "relations avec l'étranger" reflètera l'ampleur de ses moyens.

5 Priorités et principes de la politique extérieure de la Suisse pour la décennie 90: un bilan

Priorités

La politique extérieure suisse pour les années 90 compte trois volets prioritaires.

En premier lieu, il s'agira de conférer à notre pays les moyens de défendre et de faire valoir ses objectifs et ses intérêts dans le nouveau contexte international de cette fin de siècle. Notre absence d'importantes organisations internationales ne constitue plus guère un atout; les graves désavantages qu'elle entraîne nous commandent de combler le déficit de notre présence et de notre engagement au sein des institutions européennes et mondiales. Si, sur le plan intérieur, les conditions politiques sont remplies, c'est en adhérant à l'UE - selon la stratégie exposée plus haut (voir chiffre 413) - que nous comblerons ces lacunes, comme aussi en adhérant aux Nations Unies et en renforçant notre présence dans les organisations dont la Suisse est déjà membre (CSCE et Conseil de l'Europe, notamment).

Notre présence au sein de ces organisations permettra à la Suisse de participer pleinement à la prise d'importantes décisions politiques. Elle aura en outre des conséquences favorables sur notre activité dans les organisations dont nous sommes déjà membre, en nous mettant en mesure de rechercher et de poursuivre nos intérêts communs avec d'autres Etats. L'adhésion à l'Union européenne et à l'ONU comporte ainsi une dimension non seulement économique mais aussi et surtout politique. La participation et la codécision au sein des instances décisives de la politique internationale sera ainsi le fil conducteur de la politique étrangère suisse des années 90. La poursuite d'une telle politique exige également un engagement pour une meilleure répartition des tâches et une mise à profit des synergies entre les diverses organisations internationales. Coopération et codécision sont les conditions nécessaires à la défense des intérêts du pays. Sur le plan international, l'une et l'autre renforceront l'identité suisse. Grâce à elles, nous prenons notre destinée en main et consolidons notre position au sein de la communauté internationale.

En deuxième lieu, nous aurons à renforcer et à développer nos capacités opérationnelles, c'est-à-dire l'ensemble des possibilités et des moyens d'atteindre les objectifs que nous nous sommes fixés. Il s'agira notamment:

- d'apporter une contribution tangible et accrue aux mesures de maintien de la paix et à la diplomatie préventive;

- de mettre à disposition des moyens financiers comparables à ceux que les autres pays industrialisés mobilisent en faveur des pays en voie de développement et de l'Europe centrale et orientale;
- de participer à la définition du cadre général de notre politique économique extérieure afin d'y défendre au mieux nos intérêts (GATT).

Enfin, nous mettrons l'accent sur les priorités politiques suivantes:

- l'engagement pour un ordre économique mondial ouvert et un développement économique et social durable;
- un effort accru pour le respect et la promotion des droits de l'homme, de la démocratie et des principes de l'Etat de droit;
- la contribution au renforcement du droit international en général et des mécanismes de règlement pacifique des différends en particulier;
- l'action en faveur d'un meilleur respect du droit international humanitaire et le soutien au CICR;
- l'amélioration des instruments dont nous disposons pour le contrôle des armements, le désarmement et la non-prolifération des armes nucléaires;
- le développement de notre capacité à traiter les questions globales, comme la lutte contre la pauvreté et la protection de l'environnement.

Tant les exigences accrues de la politique extérieure que la modestie de nos ressources financières et en personnel nous commandent d'établir des priorités. Comme nous ne pouvons régler simultanément tous les problèmes, ces priorités sont à définir en fonction de l'urgence des questions à traiter, de nos propres capacités et de notre expérience en la matière. C'est à la lumière des deux critères suivants que la Suisse restera en mesure de poursuivre ses tâches actuelles tout en ouvrant de nouveaux domaines à son activité:

- Celui du lien direct: une question de politique extérieure doit concerner directement la Suisse ou une part importante de sa société ou de son économie. Eu égard à l'exigence de la solidarité dans un monde interdépendant, le lien direct peut également signifier les obligations d'une solidarité globale.
- Celui des intérêts: une action de politique extérieure doit servir les intérêts déterminants du pays ou d'un groupe représentatif au sein de celui-ci. Les intérêts et les objectifs de la politique extérieure sont étroitement liés.

Enfin, la Suisse orientera son activité de politique extérieure selon les principes qui fondent sa cohésion interne:

- elle participera, en Europe et dans le monde, à la création et au développement de structures internationales et supranationales en vouant une attention particulière au respect des principes de la subsidiarité et de la proximité des citoyens;
- face à la résurgence des nationalismes, elle défendra l'idée de l'union politique des communautés de langues, de religions et de cultures différentes;
- elle fera valoir la nécessité de la protection des minorités dans les sociétés fondées sur la règle de la majorité démocratique. Le consensus et le compromis s'avèrent les meilleurs instruments de règlement des conflits;
- en matière de sécurité, elle soulignera le caractère pacificateur d'une défense fondée sur le démantèlement des moyens offensifs et l'incapacité de conduire une agression militaire;
- elle maintiendra, dans ses relations extérieures également, son attitude fondamentalement libérale en matière économique et travaillera en faveur de relations économiques et commerciales sans contraintes et à l'établissement des conditions générales de l'économie de marché;
- pauvre en ressources naturelles et occupant une situation géographique difficile, la Suisse oeuvrera en faveur d'une utilisation judicieuse des ressources naturelles, d'une croissance qualitative et d'un développement durable;
- fidèle au principe du primat du droit sur la force, la Suisse fera tout son possible pour renforcer le droit international.

La participation à la construction européenne est une priorité de la politique extérieure suisse. La Suisse la poursuivra dans la conviction que seule une Europe unie, forte et ouverte sur le monde pourra relever les défis du XXI^e siècle. C'est ainsi que l'intégration européenne s'avère pour la Suisse, dans la nouvelle donne de la politique internationale, la condition décisive du maintien et du renforcement de ses relations universelles et de la défense de ses intérêts dans le monde entier.

Liste des abréviations

ABC	Atomique, biologique et chimique
AELE	Association européenne de libre-échange
AIEA	Agence internationale de l'énergie atomique
BERD	Banque européenne pour la reconstruction et le développement
CE/UE	Communauté Européenne/Union Européenne
CEDH	Convention européenne des droits de l'homme
CEI	Communauté des Etats indépendants
CERN	Centre européen pour la recherche nucléaire
CICR	Comité international de la Croix-Rouge
CNUCED	Conférence des Nations Unies pour la Coopération Economique et le Développement
COCONA	Conseil de coopération de l'Atlantique du Nord
COST	Coopération européenne dans le domaine de la recherche scientifique et technologique
CSCE	Conférence sur la Sécurité et la Coopération en Europe
Dual use	Bien utilisable à des fins civils et militaires
EEE	Espace économique européen
ESA	European Space Agency Agence Européenne de l'Espace

EUREKA	Agence Européenne de Coordination de la Recherche
GAFI	Groupe d'actions financières sur le blanchiment de capitaux
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade Accord général sur les Tarifs douaniers et le Commerce
OCDE	Organisation pour la Coopération et le Développement Economique
ONU	Organisation des Nations Unies
OTAN	Organisation du Traité de l'Atlantique Nord
PNUE	Programme des Nations Unies pour l'environnement
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
UEO	Union de l'Europe occidentale

N36439

Rapport sur la neutralité

Introduction

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

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

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

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

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

La Suisse continuera donc à l'avenir de s'en tenir aux obligations qu'impose le droit international public aux Etats neutres, obligations qui en régissent le comportement en cas de

guerre et qui sont consacrées dans les Conventions de La Haye de 1907. Certes, ces conventions sont dépassées en bien des points et elles ne sont plus adaptées à la situation militaire de cette fin de siècle. Elles n'en demeurent pas moins valables dans leurs principes. Ce sont plus particulièrement ce que l'on appelle les effets anticipés de la neutralité, apparus plus tard, qui dépendent du contexte géopolitique du moment.

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

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

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

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

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

La réorientation de la politique étrangère de la Suisse en ce qui concerne la neutralité est une tâche à laquelle le Conseil fédéral s'est déjà attelé dans différents domaines, dans la mesure où la situation internationale l'exigeait. Citons à titre d'exemple la solidarité dont la Suisse a fait preuve face aux sanctions décrétées par les Nations Unies. Cette nouvelle orientation a été largement approuvée tant par la population que par le Parlement et a eu des échos très favorables hors de nos frontières. Le Conseil fédéral a l'intention de persévérer dans cette voie, car elle présente le double avantage de nous permettre de préserver nos intérêts nationaux de manière optimale et de permettre la coopération internationale dans tous les domaines où doivent être maîtrisées des tâches communes, et à chaque fois qu'il s'agit du

maintien de la paix et de la prospérité. Il faut pour cela une conception de la neutralité tenant compte des évolutions du droit international public et de la situation politique de la fin du XX^e siècle. Etant donné l'évolution rapide qui caractérise la situation politique internationale, le Conseil fédéral doit, s'il veut pouvoir diriger le pays de manière responsable, se réserver le droit de réévaluer sa position en temps voulu.

1 Bases de la neutralité suisse

11 La neutralité permanente et armée

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

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

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

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

La neutralité est une maxime centrale de la politique étrangère et de sécurité de la Suisse. Du point de vue historique et constitutionnel, elle n'a cependant jamais été pour notre pays un but en soi, mais un **instrument** parmi d'autres, mis en oeuvre pour permettre à la Suisse d'atteindre ses objectifs véritables, qui sont en particulier de préserver son indépendance dans toute la mesure du possible. C'est la raison pour laquelle les fondateurs de la

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

Confédération moderne ont sciemment renoncé à inscrire la neutralité dans l'article de la ^{*}Constitution qui énonce les buts de la Confédération.² Dans la constitution actuelle, elle apparaît uniquement parmi les compétences de l'Assemblée fédérale (art. 85, ch. 6, cst.) et du Conseil fédéral (art. 102, ch. 9, cst.). Les deux organes y sont chargés de maintenir "l'indépendance et la neutralité de la Suisse".

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

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

Durant la Première et la Seconde Guerres mondiales, la Suisse parvint à maintenir sa neutralité en dépit des multiples pressions exercées sur elle. Elle dut en revanche faire certaines concessions dans le contexte de la guerre commerciale acharnée que se livraient les belligérants. Après 1945, pendant la Guerre froide en particulier, la Suisse fit de sa neutralité une interprétation très étroite et stricte comparée à la position adoptée par d'autres Etats

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

neutres. Ainsi, en se référant à sa neutralité, elle renonça dans un premier temps à toute participation aux organisations internationales à caractère politique, comme le Conseil de l'Europe. Cette politique étrangère volontairement prudente a trouvé son expression dans les directives de 1954 émises par le Département politique fédéral.³ Ces principes, formulés de façon très stricte, reflètent l'atmosphère régnant durant la Guerre froide. Ils ont souvent été qualifiés, à tort, de "conception officielle ou traditionnelle de la neutralité suisse". En fait, ces principes n'ont été sanctionnés ni par les Chambres fédérales ni même par le Conseil fédéral et n'ont donc aucune force contraignante.

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

13 Le droit de la neutralité

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

culture et son économie, elle est un **Etat éminemment européen**. La Suisse a toujours été et restera toujours imbriquée, voire fondue dans cette Europe.

15 Une neutralité au service de la paix

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

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

Depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, la Suisse est dans l'ensemble moins sollicitée qu'auparavant pour offrir ses bons offices. Les raisons de cette évolution sont multiples. D'abord, on accorde aujourd'hui moins d'importance à la neutralité que par le passé pour

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

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

2 Stratégie de neutralité et de coopération

21 Le changement de la situation géopolitique

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

La neutralité suisse s'est formée dans les circonstances historiques particulières de notre continent. Elle a acquis toute son importance dans le cercle de la communauté des Etats européens. Pour les grandes puissances, la neutralité suisse avait pour fonction de contribuer

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

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

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

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

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

22 Le maintien de la neutralité

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

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

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

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

⁶ FF 1990 III 794, 825 ss. 844.

⁷ FF 1992 I 843, 862 ss.

de ces problèmes sur le plan international. Cette attitude résulte de la conviction que le destin de la Suisse est indissociablement lié à celui de l'Europe et du monde entier.

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

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

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

3 Neutralité et sécurité

31 La limitation de l'indépendance de l'Etat

La neutralité et l'indépendance sont dans un rapport de réciprocité: l'indépendance est à la fois le but de la neutralité et - l'Etat doit pouvoir prendre ses décisions en toute liberté - une condition de la neutralité. Pour être neutre de manière crédible, l'Etat ayant opté pour le

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

statut de neutralité permanente doit faire preuve d'un degré suffisant d'indépendance face à l'étranger. Ce n'est qu'à cette condition qu'il sera en mesure de résister aux pressions pouvant être exercées sur lui en situation de crise et de remplir les obligations résultant de son statut de neutralité.

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

32 Les limites de la capacité de défense autonome

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

La situation géopolitique et les armements ne cessent d'évoluer. A moyen terme, il faut s'attendre à ce que notre pays se trouve exposé à de nouvelles formes de menaces militaires

venant de nouveaux horizons. Des évolutions de ce type sont à anticiper avant tout dans le domaine de la défense aérienne. Le cercle des Etats disposant d'armes à longue portée ne cesse en effet de s'élargir. Le seul moyen de se protéger efficacement contre de telles armes consiste à coopérer avec d'autres pays, par exemple au travers d'un système européen de défense anti-missiles. Les moyens de reconnaissance, de direction et de défense nécessaires dépassent en effet de loin les possibilités technologiques et financières d'un petit Etat comme le nôtre et celles d'Etats de moyenne importance.

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

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

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

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

Nous devons à l'avenir être attentifs à cette problématique. L'objectif premier de notre politique de sécurité doit être de préserver notre liberté d'action. Pour y parvenir, il faudra

* non seulement faire face à l'évolution des techniques militaires, mais surtout avoir la volonté politique de consentir les efforts nécessaires au maintien d'une défense autonome.

33 La protection contre les nouvelles menaces

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

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

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

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

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

34 La mise sur pied de nouvelles structures de sécurité

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

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

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

un tel système de sécurité fonctionner de manière efficace. La Suisse a par conséquent l'intention de prendre part à sa construction.

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

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

4 Neutralité et sanctions

41 Les sanctions des Nations Unies

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

La neutralité d'une part et le système de sécurité collective des Nations Unies d'autre part sont deux institutions de droit international public qui ne reflètent pas les mêmes stades de développement de l'ordre international et qui, à première vue, sont quelque peu antagonistes. La neutralité résulte de la conception de la guerre qui avait cours jusqu'au début du XX^e

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

siècle et qui se caractérisait par une certaine indifférence à l'égard des conflits armés: la guerre était alors encore considérée comme un moyen normal et légitime de règlement des différends internationaux. Il était alors tout à fait admissible - même du point de vue moral - qu'un Etat opte pour le statut de neutralité face à un conflit armé.

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

L'élément central du système de sécurité collective des Nations Unies est le Conseil de sécurité. Conformément au chapitre VII de la Charte des Nations Unies, il peut, lorsqu'il constate une menace contre la paix, une rupture de la paix ou un acte d'agression (art. 39), prendre quatre mesures différentes: il peut inviter les parties à se conformer à des mesures provisoires (art. 40), formuler des recommandations (art. 39), ordonner des **sanctions n'impliquant pas l'emploi de la force armée** (art. 41) ou imposer des **sanctions militaires** (art. 42). Le Conseil de sécurité peut, au titre des sanctions n'impliquant pas l'emploi de la force armée, exiger l'interruption complète ou partielle des relations économiques et des communications ferroviaires, maritimes, aériennes, postales, télégraphiques et 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

d'accords spéciaux devant être ratifiés par les Etats concernés selon les règles de leur droit constitutionnel. Les Etats ne peuvent pas être contraints de conclure de tels accords. De même, l'autorisation du Conseil de sécurité permettant le recours à la force pour appliquer ses décisions ne fait que légitimer, et non imposer, l'action des Etats. La décision de participer ou non à des sanctions ou interventions militaires est laissée à leur entière discrétion politique.

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

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

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

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

Conseil de sécurité et qu'aucun Etat ne pouvait, au surplus, y être contraint. Bien plus, à chaque fois, ce sont des Etats membres isolés qui se sont chargés de l'exécution des actions militaires, après y avoir été autorisés par le Conseil de sécurité.

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

La Suisse n'a jamais pris part, par principe, à des sanctions militaires. Après le lancement des actions militaires alliées dans le conflit du Golfe le 17 janvier 1991, le Conseil fédéral avait décidé de ne pas autoriser les Etats appliquant les mesures militaires décrétées par l'ONU à survoler le territoire suisse avec des avions de combat ou des appareils transportant des troupes ou des munitions. Toutefois, il avait alors annoncé qu'il entendait réexaminer sa pratique.¹² Il n'a par ailleurs plus accordé aucune autorisation d'exporter du matériel de guerre dans les Etats de la région en crise, la Turquie comprise. Quant aux autorisations d'exportation dans les Etats ayant des troupes stationnées sur la péninsule arabique, elles ne furent plus accordées qu'à la condition que le matériel de guerre livré ne serait pas utilisé dans le cadre d'actions militaires dirigées contre l'Iraq. Le Conseil fédéral a en revanche toujours généreusement autorisé et soutenu les mesures et les survols à caractère humanitaire. Après la fin de la guerre proprement dite, la Suisse a pris une part active à l'exécution des sanctions dirigées contre l'Iraq en mettant notamment à la disposition de l'ONU des experts chargés de retrouver et de détruire les armes biologiques et chimiques ainsi que leurs lieux de production en Iraq. Dans les territoires en crise de la Somalie et de la Bosnie-Herzégovine, le Conseil fédéral a apporté une aide humanitaire notamment en proposant les services du Corps suisse d'aide en cas de catastrophe ainsi qu'en soutenant généreusement le CICR.

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

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

La neutralité de la Suisse et le système de sécurité collective des Nations Unies visent des buts similaires, à savoir préserver l'intégrité des Etats, prévenir les conflits et les guerres et

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

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

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

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

Se fondant sur la doctrine dominante de l'époque, le Conseil fédéral avait, en 1981, défendu le point de vue selon lequel la participation d'un Etat neutre à l'application de sanctions économiques décrétées par l'ONU ne posait pas de problème particulier au regard du droit de

la neutralité. Il avait en revanche estimé que la participation à des sanctions militaires ne pouvait pas être envisagée par un Etat neutre, car elle serait en contradiction avec le droit de la neutralité.¹³

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

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

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

¹³ 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 neuchâtoise*, 1992, p. 9 ss.

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

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

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

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

¹⁵ Pour plus de détails, cf. chiffre 532.

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

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

5 Neutralité et Union européenne (UE)

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

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

politique étrangère et de sécurité si la Suisse devait adhérer à l'UE et l'on exposera pourquoi l'adhésion à l'UE serait parfaitement compatible avec le statut de neutralité.¹⁶

51 La politique étrangère et de sécurité de l'UE

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

- Depuis la fin des années 1960, l'objectif politique de la CE fut poursuivi dans le cadre de la **Coopération politique européenne (CPE)**, qui permettait aux membres de la CE d'élaborer des positions communes en matière de politique étrangère afin d'augmenter leur possibilité d'influence par une approche cohérente. De nombreuses positions concordantes sur des questions de politique étrangère et des sanctions économiques à l'encontre d'Etats tiers furent ainsi adoptées dans le cadre de la CPE. La CPE était une coopération intergouvernementale dépourvue de dimension supranationale. Sans consensus général, aucune action commune n'était en effet possible. Les décisions politiques ne pouvaient en aucun cas être imposées à l'un ou l'autre Etat membre. Il était possible d'opposer un veto contre une décision de la CPE ou de rester à l'écart.
- A l'entrée en vigueur du Traité sur l'Union européenne, la CPE a été remplacée par la **Politique étrangère et de sécurité commune (PESC) de l'Union européenne**. La PESC va plus loin que la CPE. Certes, la coopération conserve son caractère interétatique et ne relève toujours pas de la Communauté. La PESC implique tout de même une action unique et non plus une simple coordination de positions nationales. Dans le domaine de la politique de sécurité, les actions communes, dont les modalités peuvent être fixées à la majorité simple si nécessaire, se limitent, dans un premier temps, aux quatre domaines que sont le processus de la CSCE, le désarmement et le contrôle des armements en Europe, la non-prolifération des armes nucléaires ainsi que le contrôle des transferts de technologie militaire et des exportations d'armes à destination de pays tiers. L'inclusion de la défense, c'est-à-dire de l'élément central de la politique de sécurité, dans la coopération est prévue, mais doit encore être approuvée par tous les Etats membres. Il est expressément stipulé que la politique de l'Union n'affecte pas le caractère spécifique de la politique de sécurité et de défense de certains Etats membres.¹⁸

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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:

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

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

531 "Politique étrangère et de sécurité commune" et neutralité

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

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

La défense est exclue de la PESC. Elle n'est mentionnée que dans une clause évolutive. La neutralité suisse ne serait donc pas en contradiction avec les fondements juridiques de la PESC. Les objectifs de la politique de sécurité de l'Union européenne sont semblables à ceux de la politique de sécurité de la Suisse. Elles visent en effet toutes deux à lutter contre les nouvelles formes de menaces par une coopération internationale fondée sur la solidarité. Ainsi que le Conseil fédéral l'a déjà souligné à plusieurs reprises,²² 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).

CPE. Comme nous l'avons déjà relevé,²³ le droit de la neutralité ne consacre aucune obligation générale de neutralité économique. La décision de prendre part ou non à des sanctions économiques relève en premier lieu des grandes lignes de la politique étrangère et de la politique économique extérieure de la Suisse, qu'elle définit de manière discrétionnaire. Pour autant que des sanctions économiques soient utilisées pour maintenir ou rétablir la paix, pour prévenir ou enrayer des guerres ou encore pour punir des Etats qui ont violé le droit international, la Suisse serait par principe disposée à participer à de telles mesures au sein de l'Union. Elle a notamment fait preuve de cette volonté en novembre 1991, lorsqu'elle a décrété ses propres sanctions à l'encontre des républiques de l'ex-Yougoslavie en s'inspirant des mesures prises par la CE.

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

533 Les objectifs de la politique de défense et la neutralité

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

L'un des principaux mérites de la CE est d'avoir rendu improbable toute guerre entre des Etats de l'Europe occidentale. Le processus d'union européenne est habité par une **fonction pacificatrice**. Conformément aux intentions des pères fondateurs de l'unification européenne, les économies des Etats membres de la CE se sont imbriquées à la faveur d'un processus sans cesse réactivé et les relations entre Etats se sont codifiées de manière de plus en plus détaillée, jusqu'à ce que, comme le spécifie le préambule du Traité de Rome, soient jetées les bases d'une "union sans cesse plus étroite entre les peuples européens" et que la guerre entre les différents Etats membres de la CE devienne 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.

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.

Etant donné que les grandes mutations qui sont en train de changer la face de l'Europe ne sont pas encore terminées, l'importance de notre neutralité continuera elle aussi d'évoluer. Le fait que notre pays adhère à l'Union européenne ou non n'aura pas un impact déterminant sur

cette évolution. Il est notamment possible que la neutralité de la Suisse continue de perdre de son importance au fur et à mesure que se créeront des structures de sécurité européennes fiables. Que notre pays soit membre de l'Union européenne ou non, la politique étrangère et de neutralité de la Suisse sera différente demain de ce qu'elle était à l'époque de la Guerre froide.

6 Conclusions

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

61 Le maintien de la neutralité permanente et armée

L'Europe traverse actuellement une période de restructuration fondamentale. En matière de politique étrangère, l'environnement de la Suisse se caractérise par une dynamique porteuse à la fois de chances et de risques. Nous nous trouvons aujourd'hui dans une **période transitoire** qui durera des années. Il faudra attendre encore longtemps avant de voir se réaliser la vision d'un système de sécurité auquel la Suisse et l'Europe tout entière puissent véritablement se fier. Pour cette raison, la Suisse maintiendra sa neutralité permanente et armée. Celle-ci est un instrument de notre politique étrangère et de sécurité qui a donné satisfaction, qui est souple et qui peut s'adapter aux nouvelles relations internationales tout en nous aidant à préserver nos intérêts.

Cela signifie qu'à l'avenir également, la Suisse ne commencera jamais une guerre et qu'elle n'agressera jamais militairement un autre Etat. Elle continuera par ailleurs de rester neutre en cas de guerre, indépendamment de l'identité des parties ou du lieu et de l'époque du conflit, et de n'apporter une aide militaire à aucun des belligérants. En dotant son armée d'un équipement approprié, elle assurera sa défense contre un éventuel agresseur et évitera qu'un vide militaire n'apparaisse sur son territoire. Elle concevra sa neutralité de manière à pouvoir prendre les précautions militaires nécessaires pour se défendre aussi contre les nouvelles

* formes de menaces. Selon le type de menace qu'il convient de prévenir, cela pourrait aussi impliquer une coopération transfrontière dans la préparation de mesures de défense. La Suisse continuera par ailleurs de mener une politique étrangère et de sécurité qui soit prévisible.

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

62 Une neutralité au service de la paix

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

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

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

Cette volonté de coopérer par delà les frontières et de partager des responsabilités internationales, la Suisse en fera notamment preuve lorsqu'il s'agira de se défendre contre ce qu'il est convenu d'appeler les "nouvelles menaces" et de construire des structures de sécurité solides en Europe. Pour assurer sa propre sécurité, la Suisse a un intérêt vital à prendre une part active aux efforts entrepris par d'autres Etats en vue de se défendre contre les risques de types nouveaux, d'assurer le maintien de la paix globale, de maîtriser les crises et d'éliminer les causes de conflits. Le moment paraît dès lors venu d'abandonner la position restrictive qu'elle a défendue jusqu'à présent pour intensifier sa coopération avec d'autres Etats. Cette

coopération aura pour but d'améliorer sensiblement la sécurité de la Suisse face aux menaces qui la guettent et de lui permettre de respecter son devoir de solidarité avec l'Europe démocratique. Comme on ignore encore ce que sera l'architecture de la sécurité européenne, et quel rôle chaque acteur y tiendra, la Suisse doit examiner sans préjugés quelles relations elle veut entretenir à l'avenir avec ces institutions.

64 La participation à des mesures coercitives

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

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

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

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

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

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

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

66 La stratégie de la participation et de la neutralité

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

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.