

La neutralité autrichienne

Autor(en): **Toncic, Lujo**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Revue économique franco-suisse**

Band (Jahr): **43 (1963)**

Heft 1: **Neutralités européennes**

PDF erstellt am: **15.08.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-887674>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern. Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

La neutralité autrichienne

par Lujo Tonicic

Le parc de Schönbrunn. (Jean Mohr.)



Au cours des débats en vue de la création d'un statut pour les Nations-Unies, le délégué français, Joseph-Paul Boncour, proposa de déclarer incompatible le statut de la neutralité avec la qualité de membre de la nouvelle organisation. Il motiva son avis par le fait qu'il ne pouvait pas exister de neutralité face à l'agresseur, que de se tenir à l'écart équivalait à un soutien indirect de l'attaqué et qu'il n'y avait pas de milieu entre « *bellum justum* » et « *bellum injustum* ». Il est vrai qu'il n'a pas été donné suite à cette proposition, mais elle

n'en illustre pas moins suffisamment l'état d'esprit et l'opinion publique à la fin de la deuxième guerre mondiale. La conception d'un monde uni, la vision d'une communauté d'États, universelle et harmonieuse, laissa apparaître la neutralité comme superflue et désuète. Toutefois, les illusions d'alors se dissipèrent très rapidement. Les Nations-Unies purent enregistrer certains succès au début, mais lorsque l'abus du droit de veto commença à paralyser le Conseil de Sécurité, lorsque des mesures pratiques contre l'agression commu-

niste, par exemple en Corée et à Berlin, révélèrent des leaders derrière lesquels se groupèrent les puissances rivales, le recours aux formes classiques de la coexistence des États devint inévitable. Cette évolution a été décisive pour l'Autriche. Par une décision commune des puissances victorieuses elle a été, bien qu'avec beaucoup de ménagement pour son développement intérieur, occupée à la fin de la guerre; toutefois, en raison de la divergence des vues des vainqueurs, elle n'a pas été à même de se libérer des chaînes apportées par la

libération. La proposition de résoudre le dilemme par un engagement de neutralité a été présentée en Autriche même pour la première fois environ un an après la fin de la guerre par le Président Fédéral de l'époque, le Dr Kenner, et quelques années plus tard, au Parlement autrichien, par l'actuel Président du Conseil National, le Dr Maleta. Il en a aussi été fait mention dans la presse, et lors de la Conférence de Berlin en 1954, la proposition officielle autrichienne de neutralité

a été présentée par le Ministre des Affaires étrangères d'alors, l'ing. Figl. L'Union soviétique a d'abord répondu par la négative. Il est évident que la tendance de dominer l'Europe centrale persistait. Mais déjà au bout d'une année, cette situation s'était fondamentalement modifiée. L'Union soviétique avait intérêt à liquider les conflits internationaux, particulièrement en regard au problème allemand. Dans cette phase de la politique étrangère soviétique, l'Autriche a eu la chance

Campagne autrichienne, (Cartier-Bresson, Magnum)

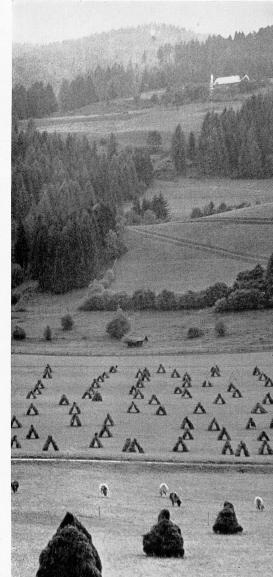
inoù de posséder un gouvernement fort.

Julius Raab, qui avait déjà auparavant largement contribué à l'assainissement de l'atmosphère entre l'Autriche et l'Union soviétique, saisit immédiatement l'occasion qui ne se présenterait sans doute plus jamais, en proposant une nouvelle fois avec beaucoup de perspicacité l'engagement de neutralité comme la solution du problème autrichien. Toutefois, sous deux conditions :
1° Toutes les restrictions dans la souveraineté autrichienne, particulièrement dans le domaine économique (Ussia, biens allemands laissés par les Alliés, etc...), « Donaudampfschiffahrtsgesellschaft » (Société de navigation à vapeur sur le Danube), devaient être supprimées.
2° La neutralité était à définir « conformément au modèle de la Suisse ».

La première condition a été réalisée presque totalement. Les Soviétiques évacuèrent tous leurs



(Jean Mohr.)





cantonnements, les troupes étrangères quittèrent l'Autriche jusqu'au dernier homme et les biens allemands passèrent, exception faite de la petite propriété privée, en totalité aux mains des Autrichiens. Des restrictions ne furent maintenues que dans le domaine militaire, à savoir dans le sens de l'interdiction d'armes offensives, à laquelle vinrent encore s'ajouter quelques autres limitations de peu d'importance. La clause « d'après le modèle de la Suisse » a été exigée par les Autrichiens parce que leurs négociateurs n'ignoraient pas l'interprétation fluctuante de la neutralité par les Soviétiques, interprétation adaptée aux buts successifs poursuivis par leur politique étrangère. La reconnaissance de l'interprétation classique de la neutralité symbolisée par la Suisse était d'une importance décisive pour une détermination sûre de la position de l'Autriche.

Le Traité d'État, conclu peu de temps après les délibérations de Moscou, ne fait aucune allusion à la neutralité. Car cette dernière repose sur une loi fédérale constitutionnelle promulguée par le Parlement autrichien le 26 octobre 1955 et qui, de son côté, ne s'appuie pas sur le Traité d'État. En conséquence, il n'existe pas de parallèle juridique à l'enchaînement historique. La neutralité perpétuelle de l'Autriche a été notifiée à la communauté des États et a été explicitement reconnue par la quasi totalité d'entre eux. Il s'agit donc d'un acte juridique unilatéral qui, toutefois, conduit par sa reconnaissance à des relations mutuelles de droits et d'obligations. Ceci représente un cas unique dans l'histoire de la neutralité. On n'en rencontre de semblable ni en Suisse, ni en Suède. La neutralité suédoise n'est basée sur aucun acte juridique et constitue

plutôt un principe respecté depuis des dizaines d'années par la politique étrangère. Quant à la neutralité suisse, elle a été garantie par les puissances du Congrès de Vienne. Toutefois, par une déclaration du Conseil Fédéral de 1917, la Suisse s'est réservée de faire appel à la garantie explicite de l'inviolabilité et de l'indépendance du pays. La neutralité autrichienne n'est pas garantie.

Déjà peu de temps après la déclaration de sa neutralité, l'Autriche a dû définir ses relations avec la communauté des États actuels. Le 14 décembre 1955, elle a été admise aux Nations Unies. Les quatre puissances représentées au Conseil de Sécurité avaient déjà pris dans le Traité d'État l'engagement de donner un avis favorable à la demande d'admission de l'Autriche. Le Conseil de Sécurité et, par la suite, l'Assemblée géné-

rale, n'ignoraient pas la situation particulière de l'Autriche lorsque cet État a été admis. On pouvait en conclure qu'à un moment donné le Conseil de Sécurité devrait renoncer à exiger de l'Autriche des prestations qui seraient en contradiction avec le droit régissant la neutralité. Quoi qu'il en soit, il ne saurait être question de prestations militaires, étant donné que ces dernières supposent la conclusion d'un accord particulier entre le Conseil de Sécurité et l'État membre; or, la conclusion d'un tel accord particulier est facultative. Le cas se présente autrement pour la Suisse. Cette dernière a pu être admise dans la Société des Nations grâce à une réglementation spéciale, la Déclaration de Londres du 13 février 1920. Elle s'est faite exempter des sanctions militaires par un accord formel avec la Société des Nations, et, après l'échec des sanc-



(Corrier-Bresson, Magnum.)
(Jean Mohr.)

Un cas unique dans l'histoire

tions contre l'Italie en 1935-1936, la Suisse a finalement été dégagée de toutes les obligations par une décision du 14 mai 1938 du Conseil de la Société des Nations, c'est-à-dire aussi des sanctions non militaires. De ce fait, l'appartenance de la Suisse à la Société des Nations devenait purement fictive. Elle en tira les conséquences logiques et n'adhéra pas aux Nations Unies.

Il apparaît donc ici des différences entre l'Autriche et la Suisse, alors que les rapports de ces deux États perpétuellement neutres avec les communautés régionales d'États sont identiques. La création en Europe de communautés d'États de ce genre souleva pour les neutres des problèmes qui n'étaient rendus solubles que grâce à une évolution logique du droit régissant la neutralité, essentiellement créé par la Convention de La Haye. La signification de la neutralité perpétuelle doit résider dans le fait qu'un État perpétuellement neutre doit, déjà en temps de paix, s'abstenir de tout ce qui pourrait l'empêcher, en cas de guerre, de pouvoir en toute liberté déclarer sa neutralité. Toutefois, une telle situation pourrait se produire lorsque l'État perpétuellement neutre devient membre d'une communauté d'États qui tend, en particulier par la méthode des décisions majoritaires, vers la lente suppression de la souveraineté classique. Il va sans dire

qu'il ne peut s'agir en l'occurrence que des décisions majoritaires intéressant des points essentiels de la souveraineté. Le domaine militaire mis à part, rentrent dans cette catégorie certaines décisions politiques et économiques, dans la mesure où elles intéressent l'économie de guerre, et où elles sont susceptibles de rendre l'État en cause entièrement dépendant d'un autre État du point de vue de l'économie. Il va de soi qu'il n'y a aucune objection à formuler quant à la soumission à des décisions majoritaires prises par un organe supranational dans les domaines culturels, juridiques, de politique sociale, etc... Par ailleurs, l'État perpétuellement neutre doit veiller, en cas de guerre, à disposer d'un minimum d'indépendance économique ainsi que de la plus grande liberté de décision en ce qui concerne le choix des partenaires commerciaux.

Le maintien de la neutralité et la plus large participation possible à l'intégration européenne constituent le problème décisif à l'heure actuelle de la politique étrangère et de la politique commerciale de l'Autriche. Les propositions soumises par l'Autriche au Conseil des Ministres de la C.E.E. l'année dernière tiennent compte de ces impératifs. Plus de la moitié du commerce autrichien se fait avec les pays de la C.E.E.; c'est là une particularité qui rapproche l'Autri-



La plus large participation possible à l'intégration européenne

che dans une certaine mesure de la Suisse, mais la différence, par contre, de la Suède. En somme, on peut dire que les problèmes des trois neutres européens sont identiques au point de vue du droit régissant la neutralité quant à la politique de neutralité, mais différents en ce qui concerne la politique commerciale. Pour ces raisons, il est vraisemblable que les arrangements n'auront pas la même teneur et seront aussi sans doute conclus à des dates différentes. Pour l'Autriche, la marche des pourparlers pour l'intégration européenne suit un cours défavorable. La Commission de la C.E.E. a laissé apparaître qu'il y aura lieu, en première étape, de conclure les négociations avec la

et, au cas où celle-ci en exprimerait le désir, avec la Suisse. L'histoire de la neutralité comme telle n'est pas très encourageante. Pour un seul exemple vraiment réussi, la Suisse, à la rigueur confirmé par la neutralité de certains territoires, tels que les Îles d'Åland, nous devons enregistrer une série de neutralités ayant abouti à des échecs :

- la ville libre de Cracovie, 1815-1946;
- la Belgique, 1839-1919;
- le Luxembourg, 1867-1919;
- le Bassin du Congo, 1885-1908 ou 1919;
- les projets de neutralité avortés de l'Albanie, de Malte et de Trieste.



(Photos de Cartier-Bresson, Magnum.)

Grande-Bretagne, qu'il faudra ensuite régler les autres questions des membres à part entière afin de réaliser une structure définitive de la nouvelle C.E.E. et que les conférences au sujet des associations, donc aussi avec les neutres, ne se tiendront qu'en dernier lieu. En raison de la situation actuelle créée par de Gaulle, il n'existe plus de motif logique au maintien de cet ordre chronologique. Une augmentation des membres à part entière en provenance des pays scandinaves pourrait tout au plus encore se faire par l'adhésion du Danemark; mais ceci ne constitue pas un argument en vue d'un nouvel ajournement des pourparlers pour les associations. Il n'existe plus d'obstacles matériels pouvant empêcher d'entamer des pourparlers avec l'Autriche

Peut-être pourrait-on y ajouter comme exemple encourageant de ces derniers temps le Traité Antarcétique du 1^{er} décembre 1959 et la neutralisation du royaume du Laos, en 1962. La question qui ne cesse de se poser est de savoir si la nature des guerres modernes permet encore l'existence d'États neutres. Sans doute devra-t-on établir une distinction entre les divers cas susceptibles de se produire. Si, lors de l'éclatement d'un conflit armé entre les grandes Puissances, un nombre important d'États, particulièrement parmi les pays en voie de développement, se déclare neutres, la somme de ces États neutres représente, du point de vue de la puissance politique, un bloc, dont la politique serait d'une importance soutenue pour le déroulement et





L'Autriche de toujours. (Cartier-Bresson, Magnum.)

l'issue de la guerre. Ce bloc sera-t-il ou ne sera-t-il pas appelé à prendre part aux hostilités? C'est là une question de politique et de puissance. Étant donné qu'un tel bloc aurait un certain poids dans l'issue du conflit, il est probable qu'il ne pourra, voire même ne voudra, que difficilement se tenir à l'écart des hostilités, pour le moins pas dans les dernières phases de la guerre. Il en est autrement pour les quelques rares neutres proprement dit, c'est-à-dire les perpétuellement neutres et tel ou tel autre État qui les rejoindrait. Avec le temps, les raisons qui ont motivé leur neutralité ne sont plus valables. Du point de vue historique, la neutralité suisse a pour origine le conflit pour l'hégémonie en Europe centrale, donc en premier lieu la contradiction franco-allemande. A l'arrière-plan de la neutralité suédoise, nous avons le conflit germano-russe pour l'hégémonie en Europe septentrionale. La neutralité autrichienne est le

résultat du conflit Est-Ouest. Mais la neutralité suisse avait, par exemple, bénéficié d'une juridiction propre et d'une mission particulière, très éloignées des conditions régnant à l'origine. La neutralité autrichienne constitue, dans un cadre modeste, la poursuite de l'indépendance politique du bassin danubien qui était la caractéristique essentielle de l'empire danubien disparu. En cas de guerre, les belligérants auront à décider si le maintien de quelques rares États neutres est plus utile que leur incorporation militaire. Ni une guerre nucléaire, ni un important conflit avec des armes conventionnelles ne rendent absolument nécessaire la domination des territoires neutres, relativement peu importants en Europe. Mais la poursuite des missions humanitaires et économiques, la garantie des capitaux investis, la possibilité de lieux de rencontres diplomatiques, d'interventions sans perte de prestige diplomatique sont

autant de points qui rendent le maintien d'États neutres utile et nécessaire. Les Conventions de Genève du 12-8-1949 pour la protection des victimes de guerre supposaient nettement l'existence d'États neutres. Toutefois, pour pouvoir accomplir leur tâche avec succès, les États neutres devront décider de mesures dépassant le cadre de la Convention de La Haye. La Suisse s'est déjà trouvée dans l'obligation de suivre cette voie au cours de la deuxième guerre mondiale par ce qu'il est convenu d'appeler « le courant normal ».

L'idée de neutralité en temps de paix n'a rien de fascinant ou de grandiose en soi. Elle conduit, bien au contraire, à la contradiction, étant donné qu'elle procure aux habitants des États perpétuellement neutres l'impression de vivre, d'une certaine manière, à l'écart des grands événements de leur époque et de mener une espèce d'existence de peuple de retraités. Le résultat en

est une surestimation de certains aspects particuliers de la vie d'un peuple, par exemple le surdéveloppement de l'État bienfaiteur, que nous pouvons constater en Suède. Il est certain que la neutralité entraîne aussi des dangers pour la population, ce qui explique les prises de position souvent passionnelles contre la neutralité. La neutralité en tant que conception de l'Univers n'existe qu'en Suisse. Là, la neutralité ne fait pas seulement partie d'une ancienne tradition nationale, mais constitue, au surplus, un maillon décisif de la chaîne liant quatre peuples. Tout ce qui précède ne joue pas pour la Suède et encore bien moins pour l'Autriche. C'est pourquoi l'idée de l'intégration européenne a gagné réellement l'opinion publique autrichienne et, avant tout, la jeunesse, mais il n'en est pas de même en ce qui concerne l'idée de la neutralité.

Dans l'avenir tout comme de nos jours, la neutralité ne présentera une solution que pour des cas très particuliers. Comme telle elle remplit, en temps de guerre et en temps de paix, une importante mission; elle assume une réelle fonction au sein de la communauté des États, une fonction que rien ne peut remplacer. C'est la raison pour laquelle

l'idée de neutralité ne convient pas pour résoudre de grandes questions de politique mondiale, telles que le problème de l'Allemagne. Aussi, en cas de guerre, les Grandes Puissances ne peuvent-elles pas rester neutres pendant très longtemps, étant donné que le fait même de se tenir à l'écart équivaut déjà à une assistance indirecte de l'un ou de l'autre des belligérants, ce qui entraîne finalement des réactions militaires. L'utilisation du terme « neutre » ou « neutralité positive » pour la tentative de formation de blocs faite par quelques États orientaux, signifiait également un abus de la notion de « neutralité », abus qui ne peut conduire qu'à la dévaluation de cette notion et à des malentendus. C'est pourquoi un concert avisé d'États aura soin de maintenir et de favoriser l'existence d'un petit nombre d'États perpétuellement neutres en cas de guerre, et ceci jusqu'au moment historique, peut-être encore très éloigné, où la collaboration des États et la fusion des peuples feront apparaître l'existence de formes juridiques et politiques spéciales comme superflue.

Lujo TONCIC



Vienne d'aujourd'hui. (Roger Viollet.)