

Liberté et obligations de l'État neutre

Autor(en): **Freymond, Pierre**

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-887676>

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.

Liberté et obligations de l'État neutre

par Pierre Freymond

Le droit de la neutralité commence à s'appliquer le jour où la guerre éclate. Avant que, dans un conflit inter-étatique, le recours aux armes n'ait été décidé, avant que, dans une guerre civile, les insurgés ne soient soumis au droit de la guerre, les obligations que le droit international impose à l'État neutre ne sortent pas d'effets. C'est par rapport à la guerre que se définissent ces obligations : impartialité tout d'abord envers les puissances belligérantes, abstention, ensuite, dans les opérations militaires. L'étymologie, comme toujours, nous donne des renseignements précieux. Neutralité vient de *neuter*. Ni l'un ni l'autre. Tous les principes du droit de la neutralité sont contenus dans le mot latin.

Mais le degré, la mesure, de cette impartialité et de cette abstention n'ont pas toujours été les mêmes. Il était fatal qu'avec la guerre moderne, les devoirs du neutre s'accrussent. Les grands auteurs classiques, par exemple, admettaient le « passage innocent » d'un belligérant sur le territoire de l'État neutre. Mais cette doctrine, reçue au XVIII^e siècle, est devenue anachronique. La guerre totale a imposé la « neutralité intégrale ».

Les droits et les devoirs inhérents à l'état de neutralité ont été codifiés pour la plupart; de telle manière que, à l'heure actuelle, le droit coutumier occupe une place réduite dans ce domaine. Les cinquième et treizième conventions de La Haye, de 1907, sur les droits et les devoirs des puissances neutres en cas de guerre sur terre et sur mer, énoncent des règles que la pratique a consacrées comme des normes de droit positif.

Si le *droit* de la neutralité constitue un ensemble de règles énoncées de façon claire et précise par le droit des gens, il en va tout autrement pour la *politique* de neutralité. Le Conseil fédéral suisse, dans son Message du 4 août 1919 sur la question de l'accession de la Suisse à la Société des Nations, l'a définie d'une manière mémorable :

« La politique de neutralité est, » écrit-il, l'attitude d'un État » neutre dans les affaires qui ne » sont pas réglementées par le droit » de la neutralité, mais sur les- » quelles la neutralité exerce une » influence indirecte. »

Un État désireux de rester à l'écart d'un conflit armé qui se prépare s'abstiendra de conclure, en temps de paix, des engagements

qui, lors de l'ouverture des hostilités, ne lui permettraient pas d'exécuter les obligations mises à la charge d'une puissance neutre par le droit international. A plus forte raison un État comme la Suisse, dont la neutralité revêt un caractère non occasionnel mais permanent, doit-il conduire sa politique étrangère de façon à ne pas compromettre sa position particulière par des engagements internationaux ou des mesures internes qui feraient douter de sa capacité d'observer, en temps de guerre, tous les devoirs de la neutralité. Son but est de gagner la confiance générale.

En vertu d'un jugement dicté par l'appréciation politique de la situation, l'État désireux de rester neutre renoncera à beaucoup de projets ou d'initiatives que le droit de la neutralité lui permettrait d'entreprendre. Cette réserve, toute naturelle pour un État perpétuellement neutre, constitue une limitation volontaire de son action; mais c'est une limitation librement acceptée et dont il demeure seul juge. Elle lui est parfois inspirée par les traditions de son histoire; mais elle n'est jamais due à la reconnaissance d'obligations juridiques que le droit de la neutralité lui imposerait.

« Cette liberté, disait encore le » Conseil fédéral suisse dans le » texte rappelé plus haut, la Suisse » la revendique pour elle-même en » vertu des droits que lui confèrent » son indépendance et sa souveraineté. »

L'association éventuelle de l'Autriche, de la Suède et de la Suisse à la Communauté économique européenne pose à ces pays des problèmes qui doivent être résolus dans le cadre de la politique de neutralité. Quelles précisions l'accord d'association doit-il contenir pour que, le cas échéant, les gouvernements de Berne, de Stockholm et de Vienne puissent assumer les res-

pensabilités d'un État neutre en temps de guerre?

Trois points principaux retiendront l'attention des négociateurs :

En premier lieu, le principe de l'autonomie de l'État à l'égard des pays-tiers doit être sauvegardé. Il doit pouvoir conclure librement des accords commerciaux et tarifaires avec des pays qui ne font pas partie de la Communauté. Toutefois, dans le cadre de sa liberté d'action, l'État neutre peut fort bien assurer un degré satisfaisant de coordination entre tous les engagements qu'il contracte.

Ensuite, l'adhésion de l'État neutre à la Communauté ne doit pas le mettre dans l'impossibilité d'organiser son économie de guerre en cas de conflit.

L'État perpétuellement neutre doit pouvoir nourrir ses habitants pour conserver son indépendance en temps de guerre. Dès lors, il s'impose pour lui de ne pas laisser descendre la production agricole, en particulier, au-dessous d'un certain niveau. Une politique d'approvisionnements anticipés ne saurait remplacer, dans les cas graves, une production indigène appropriée.

Enfin, l'État perpétuellement neutre doit être mis au bénéfice de certaines dispositions spéciales qui lui permettront, si des circonstances exceptionnelles le justifient, de suspendre, voire de dénoncer l'accord.

Le traité de Rome, on le sait, ne prévoit pas de clause de dénonciation. Son article 240 dispose qu'il est conclu pour une durée illimitée. C'est pourquoi l'accord d'association devra contenir une disposition expresse pour régler cette question. De la part de puissances qui sont prêtes à assumer des obligations étendues, l'adaptation, dans de strictes limites, des règles du traité de Rome sur ces points ne doit pas constituer un obstacle à une association satisfaisante. Les demandes

la participation populaire aux affaires publiques

présentées n'ont rien d'abusif; et, si elles sont accueillies, elles ne mettront pas en péril le fonctionnement de la Communauté.

Depuis plus de quatre siècles, la neutralité permanente est devenue le principe de la politique étrangère suisse. Dès la fin de la guerre de Trente ans, la Confédération a rejeté la doctrine du « passage innocent ». Elle anticipait ainsi sur le développement du droit, comme pour montrer son souci particulier de se conformer de manière aussi précise que possible à ses devoirs d'impartialité. Bien que la neutralité ne soit pas énoncée dans les buts de la Confédération, la rédaction adoptée pour les articles 85, chap. 6 et 102, chap. 8 de sa Constitution démontre que la neutralité permanente, malgré les réticences de certains auteurs, est devenue une norme de droit constitutionnel fédéral. D'autre part, depuis les actes de Vienne et de Paris, en 1815, la neutralité de la Suisse fait partie du droit des gens.

Si, par hypothèse, on voulait porter atteinte à la neutralité permanente, quelles seraient les procédures juridiques à employer?

La Suisse a conservé ses particularismes, ses autonomies locales, ses traditions face à l'État unitaire et centralisateur qui, en dehors de ses frontières, s'est développé parallèlement au machinisme et à l'exploitation des grandes sources d'énergie. Le lien fédéral apparaît d'autant plus précieux aux Tessinois, aux Argoviens, aux Vaudois qu'il leur permet de demeurer eux-mêmes. La participation populaire aux affaires publiques n'a jamais été discutée : sur le plan fédéral, elle a trouvé dans le droit d'initiative constitutionnelle et la démocratie référendaire une expression durable. Il n'existe pas, en Suisse, de domaine réservé, même pour la politique étrangère. En 1921, en effet, le peuple et les can-

tons introduisirent dans la Constitution l'article 89, dernier alinéa, selon lequel les traités internationaux conclus pour une durée indéterminée ou pour plus de quinze ans sont soumis à l'adoption ou au rejet du peuple lorsque la demande en est faite par trente mille citoyens actifs ou par huit cantons.

Cette disposition constitutionnelle fait une distinction entre les traités internationaux par rapport à la durée des engagements qu'ils contiennent et non pas en fonction de la nature de ces engagements.

Dès lors, si un traité d'association était conclu pour moins de quinze ans ou s'il contenait une clause de dénonciation appropriée, cet accord ne serait pas soumis au referendum facultatif.

Doit-on donc arriver à la conclusion qu'un traité international pourrait modifier la Constitution sans que le peuple ait eu, à tout le moins, la faculté de se prononcer? Ce problème a fait l'objet d'un examen approfondi des auteurs de droit constitutionnel : leurs solutions ne sont pas concordantes. Cependant, qu'il soit permis de rappeler ici que, lors de l'accession de la Suisse à la Société des Nations, ce problème avait été résolu par l'insertion d'un nouvel article dans la Constitution.

Bien que le Conseil fédéral, en 1919, soit arrivé à la conclusion que le *Covenant* ne portait atteinte ni à l'organisation, ni à la compétence de la Confédération, il estimait cependant que les autorités fédérales avaient le devoir politique de soumettre au pouvoir constituant l'entrée de la Suisse à la Société des Nations.

Il est impossible de dresser dès maintenant l'inventaire précis des matières qui seront touchées par un éventuel traité d'association. Il est cependant quasi certain que les obligations qu'il contiendra seront aussi étendues que celles assumées par la Suisse le jour de son

un problème entièrement nouveau

entrée dans la Société des Nations. A moins que l'accord à conclure ne se limite, comme la convention de Stockholm, à certaines obligations économiques, la Suisse sera placée devant un problème entièrement nouveau dans son histoire.

Du point de vue formel, on peut discuter de la question de savoir si c'est en vertu d'un principe de droit ou d'un devoir politique qu'un accord d'association apportant des modifications profondes dans la structure intérieure de l'État doit être soumis au vote du peuple et des cantons. Toutefois, la solution à adopter ne semble pas faire de doute, au vu des traditions démocratiques de la Suisse.

Depuis la fin de la seconde guerre mondiale, le sentiment de la solidarité européenne s'est imposé. Un esprit de coopération que le vieux continent n'avait peut-être jamais connu a permis des réalisations économiques dont personne ne peut contester l'importance. Mais, dans le domaine politique, aucune des doctrines en présence n'apparaît, pour l'instant, s'imposer à l'ensemble des pays à vocation européenne. Car, depuis la signature de la convention de Paris qui, en 1948, donna naissance à l'Organisation européenne de coopération économique, beaucoup de prophètes ont vu leurs propos démentis par le courant, souvent sinueux, de l'histoire.

En été 1954, après l'échec de la Communauté européenne de défense, rares furent ceux qui gardèrent l'espoir de voir progresser les institutions européennes. Or, en dépit de difficultés que les plus sages et les plus expérimentés jugeaient parfois insurmontables, le traité de Rome était signé moins de trois ans après.

Dans la crise politique dont les discussions de Bruxelles, à fin janvier dernier, constituent peut-

être le point culminant, les pays neutres ne jouent aucun rôle. Il ne leur appartient pas d'y intervenir. Mais peut-être s'apercevra-t-on un jour que cette réserve voulue, à un moment important de l'histoire, travaille pour le renforcement de la solidarité européenne.

L'abstention permet d'éviter, quelquefois, d'ajouter à la confusion. Elle contribue aussi à ne pas cristalliser des positions qui, si elles devenaient irréductibles, empêcheraient l'Europe de jouer le rôle que les esprits clairvoyants lui assignent dans la solution des problèmes politiques mondiaux et pour le développement économique et social de l'humanité.

Si la politique de neutralité impose à l'État qui la pratique un certain nombre de limites volontairement acceptées, en revanche, un immense champ d'action s'ouvre aux hommes, aux entreprises, aux chercheurs soucieux de relever le défi jeté aux pays prétendument vieilliss de l'ancienne Europe. L'évolution des techniques exige, si l'on veut tendre au succès, une coordination et des échanges accrus d'idées, de biens et de personnes. Les pays neutres doivent faire un effort plus soutenu pour faire entendre leur voix dans tous les cercles où l'on débat des conceptions nouvelles dans les sciences techniques, morales et économiques.

Le capital d'expériences historiques dont les pays neutres sont dépositaires, peut être associé à toutes les initiatives et à toutes les études entreprises pour que la vie européenne atteigne à cette force et à ce dynamisme sans lesquels elle perdrait le rayonnement qu'elle doit conserver. Les nations neutres ne sont pas condamnées à l'isolement; elles entendent travailler au bien commun de l'Europe.

Pierre FREYMOND