

La neutralité de l'Autriche

Autor(en): **Ehrlich, Werner**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Revue économique franco-suisse**

Band (Jahr): **61 (1981)**

Heft 4

PDF erstellt am: **11.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-886597>

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 de l'Autriche

L'idée de la neutralité – en soi évidente pour un petit pays situé au cœur de l'Europe et limitrophe de la grande ligne de démarcation qui divise l'Europe et le Monde – n'a pourtant pas de racines anciennes dans la pensée politique autrichienne.

Sous la monarchie, l'Autriche était elle-même une des grandes Puissances européennes dépassant, avec une superficie de 677 000 km² et une population de 52,8 millions d'habitants, largement la France contemporaine. Réduite par la 1^{re} Guerre Mondiale « à ce qui reste » – c'est-à-dire environ 84 000 km², et 6 millions d'habitants – l'Autriche a eu du mal à s'accoutumer à sa peau de chagrin et à définir son rôle dans le monde.

Pendant une vingtaine d'années, l'Autriche a dû faire toute une série d'expériences douloureuses comme la révolution, la crise économique, l'autoritarisme, la guerre civile, l'annexion et finalement la disparition en tant que pays indépendant de la carte d'Europe.

Durant la Deuxième Guerre Mondiale, l'Autriche, dégénérée en « Ostmark » de l'Empire allemand, a perdu presque 250 000 de ses fils dans des batailles qui n'étaient pas les siennes et des dizaines de milliers de civils tués sous la pluie des bombes. Ce que l'on oublie trop souvent c'est que 35 000 hommes et femmes de la résistance ont payé de leur vie l'espoir de voir un jour renaître une Autriche indépendante.

Après cette guerre l'Autriche, qui avait été la première victime de l'agression hitlérienne, retrouva – bien qu'exsangue et détruite – sa liberté, mais voyait son territoire divisé en quatre zones occupées par les troupes des Alliés. Le premier souci politique était donc tout naturellement de retrouver une place parmi les nations indépendantes et souveraines.

Un programme qui – vu le développement du climat politique en Europe, caractérisé par la guerre froide – prenait dix ans à se réaliser.

Premières réflexions sur une neutralité de l'Autriche

Il paraît un peu paradoxal que le dernier Premier Ministre de l'Empire autrichien – Heinrich Lammasch – se soit

efforcé le premier, en 1919, d'obtenir pour la nouvelle République le statut de la neutralité permanente selon le modèle suisse. Cette proposition ne fut cependant pas reprise par le gouvernement qui était favorable à l'attachement de l'Autriche à la République de Weimar. Dans les années suivantes, la neutralité fut souvent évoquée dans les discours des hommes d'État autrichiens, qu'il s'agisse de sociaux-démocrates comme Karl Renner – premier chef du gouvernement, respectivement de la Première et de la Deuxième République et Président fédéral – ou Otto Bauer, président du parti, ou de populistes comme le Chancelier fédéral Johann Schober ou le maire-adjoint de Vienne, E.K. Winter.

Bien que le statut de l'Autriche ait été qualifié de « quasi-neutre » par le professeur Stephan Verosta en vertu de l'article 88 du Traité de St-Germain, qui obligeait l'Autriche à maintenir son indépendance, l'Autriche était encore bien loin de la neutralité permanente.

Après la Deuxième Guerre Mondiale, l'idée de la neutralité fut préconisée dès mars 1947 par le Président fédéral, le Dr Karl Renner, et retenue en 1947 dans les programmes du parti socialiste comme du parti populiste, mais il fallut attendre l'été 1953 pour trouver une première démarche diplomatique autrichienne à ce sujet sur le plan international.

Il faut souligner pour la petite histoire, que c'est grâce à une démarche du Ministre des Affaires Étrangères de l'Autriche, faite en juin 1953 à Lucerne, auprès du Premier Ministre de

l'Inde, Nehru, que l'idée de la neutralité autrichienne fut présentée – par les soins de l'Ambassadeur de l'Inde à Moscou, Krishna Menon – aux autorités soviétiques.

Cette proposition fut répétée lors de la Conférence de Berlin, tenue en janvier/février 1954, mais jugée insuffisante par les Soviétiques et accueillie avec réserve par les États-Unis. Après de nombreuses négociations, cette idée fut retenue dans le Memorandum de Moscou du 15 avril 1955, dans lequel le gouvernement autrichien s'obligeait à faire « une Déclaration dans une forme qui engage internationalement l'Autriche à observer pour toujours une neutralité analogue à celle de la Suisse ». Cette déclaration devait être soumise immédiatement après la ratification du Traité d'État pour décision au Parlement autrichien.

Le Traité d'État fut signé – après 10 ans de négociations – le 15 mai 1955 au Château de Belvédère à Vienne. Contrairement à une opinion souvent répandue le Traité d'État ne contient aucune clause relative à la neutralité autrichienne. Au contraire: pour bien marquer que la proclamation de la neutralité fut un acte entièrement souverain et indépendant, le Gouvernement et le Parlement n'abordèrent la question qu'une fois le Traité d'État signé et ratifié.

La loi sur la neutralité

Le 26 octobre 1955 – c'est-à-dire un jour après le départ du dernier soldat allié du sol autrichien – le Conseil

National vota la loi constitutionnelle relative à la neutralité de l'Autriche, dont voici le texte :

« Article I. – (1) En vue du maintien permanent de son indépendance à l'égard de l'extérieur et de la sauvegarde de l'inviolabilité de son territoire, l'Autriche déclare de son plein gré sa neutralité permanente. L'Autriche maintiendra et défendra celle-ci avec tous les moyens à sa disposition.

(2) Pour assurer ces buts, l'Autriche n'adhèrera à aucune alliance militaire et ne tolèrera pas l'installation de bases militaires d'États étrangers sur son territoire.

Article II. – L'exécution de cette loi fédérale constitutionnelle incombe au gouvernement fédéral. »

Le Conseil fédéral n'ayant pas formulé d'objection contre cette loi, celle-ci entra en vigueur le 5 novembre 1955.

Le gouvernement autrichien notifia, le 14 novembre 1955, le texte de la loi constitutionnelle sur la neutralité à tous les gouvernements avec lesquels il entretenait des relations diplomatiques, en exprimant l'espoir que la neutralité permanente de l'Autriche serait dûment reconnue. Dès le 16 novembre 1955, environ une centaine de pays – et parmi eux les quatre Puissances signataires du Traité d'État – ont expressément ou tacitement reconnu la neutralité permanente de l'Autriche.

Interprétation de la neutralité autrichienne

La neutralité permanente et armée de l'Autriche est doublement ancrée dans la loi constitutionnelle du 26 octobre 1955.

Sur le plan national, elle engage les organes législatifs et exécutifs de la Fédération et des provinces à adopter une politique de neutralité.

Sur le plan international, la notification et la reconnaissance de la neutralité permanente « telle qu'elle fut définie par cette loi » constituent un engagement international et limitatif que l'Autriche elle-même ne peut changer unilatéralement.

La neutralité de l'Autriche est entièrement volontaire et non pas imposée. Le Memorandum de Moscou, duquel quelques-uns ont voulu déduire le contraire, ne peut être considéré comme traité international. Il s'agit d'un simple arrangement politique pour favoriser la conclusion du Traité d'État, dont la valeur juridique se limite à ce qu'il doit être pris en considération pour l'interprétation de toute une série

de mesures qui ont abouti à la neutralité permanente de l'Autriche.

Il est à noter que la neutralité de l'Autriche a été reconnue mais non pas garantie. L'importance de ce détail réside dans le fait qu'une garantie aurait donné aux Puissances garantes le droit d'intervention. L'Autriche est donc seul juge pour constater quand et comment la neutralité est violée et par quels moyens cette violation doit être combattue.

Généralement il faut souligner que la politique étrangère et intérieure d'un État neutre n'est soumise à aucune restriction en dehors de celles prévues par le droit international. La neutralité engage l'État, mais elle n'engage pas le citoyen à titre individuel et n'implique pas non plus une neutralité idéologique. Elle n'est donc nullement incompatible avec l'idée de la coexistence et de la coopération ou avec la participation à des organisations internationales à condition qu'elles n'aient pas un caractère militaire.

Le modèle suisse

La question de la connexion entre la neutralité de la Suisse et celle de l'Autriche a été posée par le Memorandum de Moscou qui parle d'une neutralité « telle qu'elle est pratiquée par la Suisse ».

Le statut de la neutralité permanente doit son existence essentiellement à la Suisse, qui a su transformer son comportement politique séculaire en institution du droit international public. Si, par conséquence, l'Autriche et la Suisse ont le même statut juridique, elles n'ont pas nécessairement la même politique de la neutralité. Celle-ci ne relève pas du droit international mais du pouvoir discrétionnaire de l'État dont la neutralité est permanente et reflète les particularités de la situation géographique et du contexte politique.

Pendant un certain temps, la politique de la neutralité suisse a été caractérisée par une attitude plutôt passive pendant que l'Autriche poursuivait, dès le début, une politique de neutralité active. Vu l'adhésion de l'Autriche à l'ONU – à l'exemple de la Suède – le Chancelier Kreisky parlait déjà en 1960, en tant que Ministre des Affaires Étrangères, d'une « troisième sorte de neutralité, la neutralité à l'autrichienne, différente de celle de la Suède et de la Suisse, en ajoutant : « La forme que prendra notre neutralité doit être déterminée par nous-mêmes ». L'Autriche servira donc comme troisième point de cristallisation de la politique – et du droit – de la neutralité.

La neutralité et l'admission à l'ONU

L'appréciation positive du rôle des pays neutres changea rapidement avec la consécration de l'idée de la sécurité collective par le Pacte de la Société des Nations et la Charte des Nations Unies, de sorte qu'un comité de rédaction exprima, lors de la Conférence de San Francisco, que la neutralité était incompatible avec la Charte des Nations Unies.

Contrairement à la Suisse, l'Autriche déposa tout de même sa candidature, déjà en 1947, c'est-à-dire longtemps avant d'accéder au statut de la neutralité permanente. C'était, d'une part, pour assurer sa présence sur la scène internationale et participer à la coopération dans tous les domaines et, d'autre part, pour garantir tout simplement son existence.

Mais c'est la Charte des Nations Unies elle-même qui permet une neutralité authentique parce que les États membres ne sont pas obligés – comme l'étaient ceux de la Société des Nations – à intervenir immédiatement contre un État agresseur. La participation aux mesures coercitives dépend en plus de la conclusion d'un accord spécial entre les différents États et le Conseil de Sécurité qui, grâce à son pouvoir discrétionnaire, peut en exempter certains.

La preuve de la compatibilité de la neutralité permanente avec la Charte des Nations Unies a été fournie le 14 décembre 1955 quand l'admission de l'Autriche fut votée à l'unanimité, bien que cet État ait été reconnu peu de temps auparavant par toutes les grandes Puissances ainsi que par beaucoup d'autres États comme un pays dont la neutralité est permanente.

Tous les États membres des Nations Unies se sont, de cette façon, engagés à ne jamais obliger l'Autriche à prendre des mesures coercitives susceptibles de violer sa neutralité.

L'Autriche et l'intégration européenne

Si l'on veut bien considérer la monarchie austro-hongroise comme l'un des précurseurs de l'idée de l'intégration européenne, l'Autriche dispose d'une longue expérience dans ce domaine.

Le 16 avril 1948, l'Autriche signa à Paris avec quinze autres pays l'accord sur la coopération économique européenne qui constituait la base de l'O.C.D.E., faisant ainsi un premier pas vers l'Europe.

Lorsque l'Autriche signa, le 20 novembre 1959, les accords de Stock-

holm établissant l'Association européenne de libre échange (AELE), la question de la neutralité n'était pas pertinente par ce que cette organisation ne prévoyait ni politique économique commune, ni ingérence dans la compétence des États membres en matière de commerce extérieur avec les États tiers.

Vis-à-vis de la Communauté européenne, qui vise à l'unité économique intégrée avec une politique économique commune et des tarifs douaniers communs, la situation était tout à fait différente. La participation en tant que membre à part entière et, celle comme membre associé, était considérée comme incompatible avec les principes régissant le comportement autrichien :

Liberté d'action vis-à-vis des États tiers, droit de suspendre l'accord avec la C.E.E. en cas d'un conflit armé et faculté d'assurer l'approvisionnement en temps de guerre.

Par conséquent l'Autriche se limita à signer le 20 juillet 1972 un accord de libre échange avec la C.E.E. prévoyant pour l'essentiel l'abolition par étapes des barrières douanières.

Aujourd'hui l'Autriche s'efforce d'approfondir et d'élargir ses rapports avec la C.E.E. dans différents secteurs qui vont au delà du libre échange, estimant que ses relations avec la C.E.E. sont d'une qualité particulière qu'on pourrait appeler « qualité européenne ».

La politique de la neutralité active

Si l'Autriche a choisi la neutralité permanente comme statut juridique, ce n'était nullement pour se tenir à l'écart des grands courants politiques, mais pour s'assurer d'une base nouvelle, permanente et prometteuse pour sa politique étrangère.

Sans vouloir trop entrer dans les détails, il faut au moins citer les grands axes de la politique étrangère autrichienne : les organisations internationales, l'Europe, les relations Est-Ouest et Nord-Sud et finalement la vocation de servir de lieu de rencontre et de pays d'asile.

L'Autriche est aujourd'hui membre de plus de cent organisations internationales, parmi lesquelles il faut mentionner l'ONU et le Conseil de l'Europe.

C'est au sein des Nations Unies que l'Autriche a trouvé un cadre d'activité approprié. Membre de plein droit, l'Autriche a contribué à une grande série d'activités, soit dans le cadre des

efforts des Nations Unies pour le maintien de la paix (Congo, Chypre, Proche-Orient) soit en participant aux travaux du Conseil de Sécurité (1973/1974) ou en accueillant un grand nombre d'organisations internationales qui ont transféré leur siège à Vienne, comme l'Agence Internationale de l'Énergie Atomique (AIEA), l'Organisation des Nations Unies pour le Développement Industriel (ONUDI), le Centre des Nations Unies pour le Développement Social et des Affaires Humanitaires etc., etc. En 1979, l'Autriche a gracieusement mis à la disposition de l'ONU le « Centre International de Vienne », devenant ainsi la troisième ville des Nations Unies. En réservant à deux reprises une réunion spéciale de l'Assemblée Générale au Chancelier Kreisky pour qu'il puisse présenter ses propositions sur le Proche-Orient, respectivement sur un « Plan Marshall » pour le Tiers Monde, en nommant l'ancien Ministre des Affaires Étrangères, Kurt Waldheim, à deux reprises Secrétaire Général de l'ONU et en désignant plus récemment l'actuel Ministre des Affaires Étrangères, Willibald Pahr, Président de la Conférence sur le Cambodge, les pays Membres des Nations Unies ont donné à l'Autriche une preuve éclatante de leur confiance.

Le 16 avril 1956 l'Autriche adhéra au Conseil de l'Europe, répondant en cela à sa vocation européenne et démocratique. En 1979 le député et diplomate de carrière Franz Karasek fut le deuxième autrichien à être élu Secrétaire Général du Conseil de l'Europe.

L'Autriche, dont le Traité d'État avait été la plus belle réussite de la détente, a dès le début repoussé l'idée d'une neutralité idéologique. Grâce à son statut de neutralité et son expérience historique, l'Autriche a su développer sur la base d'une politique de dialogue et de bon voisinage des relations amicales fructueuses avec la presque totalité des pays du monde sans égard à leur système politique ou social.

Dépourvue de passé colonial, l'Autriche s'est aussi intéressée aux problèmes des pays en voie de développement. Parmi les initiatives dans ce secteur on peut mentionner la proposition du Chancelier Kreisky d'organiser un « Plan Marshall » pour le Tiers Monde et son rôle d'initiateur pour la Conférence de Cancun.

L'Autriche a une ancienne tradition en tant que lieu de rencontre. Pour preuves la rencontre Kennedy-Khrouchchev en 1961, celle de Gerald Ford avec Sadate en 1975, ainsi que les entretiens S.A.L. en 1970, 1971 et 1972 ; depuis 1973, les entretiens au sujet

d'une réduction des troupes en Europe (MBFR) ont lieu à Vienne et en juin 1979 l'accord SALT II a été signé à Vienne par Carter et Brejnev.

Parmi les nombreuses conférences internationales qui se sont tenues à Vienne, il faut au moins citer la Conférence sur la Science et la Technique au Service du Développement, à laquelle plus de 4 000 délégués de 130 pays ont participé.

L'Autriche en tant que pays d'asile

Par suite de ses propres expériences douloureuses ainsi qu'en tant qu'État à neutralité permanente, l'Autriche considère avoir une obligation particulière d'accorder un asile politique aux réfugiés et émigrants sans égard à leur nationalité, religion ou conviction politique, ou de leur permettre le transit. L'Autriche a offert l'asile aux expulsés de l'immédiat après-guerre, alors qu'elle ne possédait pas encore elle-même sa pleine indépendance. Plus tard, elle accueillit près de 200 000 réfugiés hongrois (1956) et environ 100 000 tchécoslovaques qui franchirent les frontières autrichiennes en 1968, ainsi que tous ceux qui sont venus en Autriche depuis lors, dans une situation de détresse humaine ou par peur des persécutions politiques. Les dépenses de l'Autriche pour les réfugiés depuis la Deuxième Guerre Mondiale dépassent largement 4 milliards de Schilling (1981 : plus de 400 millions). Dans les dernières années, le nombre de réfugiés passant la frontière autrichienne n'a cessé de s'accroître de sorte qu'entre le 1^{er} janvier et le 31 août 1981 plus de 17 200 réfugiés ont demandé asile en Autriche.

Conclusion

Après avoir recouvré son indépendance et sa souveraineté intégrale, l'Autriche est parvenue, dans un Monde agité de conflits et caractérisé par un équilibre précaire entre les grands blocs, grâce à son statut de neutralité permanente, non seulement à éviter l'isolation sur le plan de la politique étrangère, mais au contraire à mettre sa politique de neutralité au service de la paix et de la concorde des peuples. La neutralité permanente qui, de nos jours, est fermement ancrée dans la conscience des Autrichiens, constitue la fondation solide sur laquelle repose la politique extérieure, l'indépendance – et l'existence – de l'Autriche.