

# La politique de sécurité de la Suisse et la construction de l'Europe

Autor(en): **Dübi, Jean**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Revue Militaire Suisse**

Band (Jahr): **135 (1990)**

Heft 1

PDF erstellt am: **26.09.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-344972>

## **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 POLITIQUE DE SÉCURITÉ DE LA SUISSE ET LA CONSTRUCTION DE L'EUROPE**

**par le colonel Jean Dübi**

## **1. Introduction**

La presse se fait de plus en plus l'écho de la position de la Suisse au sein de l'Europe en devenir, plus particulièrement de la ligne à tenir dans cette nouvelle dynamique provoquée par la Communauté européenne à la recherche de son unité. Le Marché unique de 1992 constitue sans doute une étape importante vers la réalisation à plus ou moins long terme d'un «super-Etat», véritables Etats-Unis d'Europe prenant le relais de l'Europe des Patries prônée par le général de Gaulle.

Cette évolution ne va évidemment pas sans poser des problèmes sérieux à la Suisse et à ses autorités. Et ces interrogations sont d'autant plus délicates dès lors qu'elles dépassent le cadre économique et technique pour toucher à la sécurité de la Suisse et à la défense de l'Europe occidentale. Cela revient à mettre en question la conception depuis longtemps arrêtée et reconnue de notre politique de sécurité et de notre neutralité permanente. C'est aussi mettre en exergue le danger d'isolement de la Suisse, jusqu'ici toujours ressentie comme un cas particulier. Certains journalistes

sont allés récemment jusqu'à affirmer que l'initiative pour une Suisse sans armée et le refus par la jeunesse de commémorer la Mobilisation de l'armée du 31 août 1939 devaient être interprétés comme une remise en cause de l'image de la «Suisse-hérisson», comme le rejet de l'histoire et de notre politique de sécurité, donc comme le désir d'une adhésion à la Communauté européenne et à l'Europe. Vaste débat, qui ne fait que commencer et ne manquera pas d'agiter durablement la vie politique et le peuple helvétique.

## **2. La conception de la politique de sécurité de la Suisse, du 27 juin 1973**

Cela est connu, notre conception en matière de politique de sécurité a été officiellement fixée par un rapport gouvernemental du 27 juin 1973, lequel a été entériné à la quasi-majorité par le Parlement. Un rapport intermédiaire a été fourni sur ce thème le 3 décembre 1979, sans toutefois apporter de quelconques modifications aux principes de base, alors que le rapport complémentaire actuellement en gestation, prévu pour 1990, se limitera vraisemblable-

ment à exposer les lignes de force et arguments qui sont à la base de la réorganisation de l'armée de 1995.

La conception du 27 juin 1973 peut se résumer en quatre principes de base ou objectifs stratégiques:

- a. *Maintenir la paix dans l'indépendance, c'est-à-dire assurer la paix par notre coopération sur le plan international, préserver notre neutralité permanente ainsi que le droit de libre disposition du peuple suisse, lui permettre de régler lui-même ses affaires et de fixer ses institutions selon des principes démocratiques, dans le respect des libertés fondamentales et de la dignité humaine.*
- b. *Assurer notre liberté d'action, de manière que notre gouvernement puisse prendre en toute indépendance les mesures qui correspondent à la volonté démocratique et aux exigences de notre sécurité.*
- c. *Assurer la protection de la population à l'égard des faits de guerre, plus spécialement des armes ABC, ce qui revient à garantir autant que possible la survie de la nation.*
- d. *Garantir l'intégralité du territoire national, le territoire représentant l'un des éléments essentiels de la notion d'Etat.*

Juridiquement et laconiquement, ces quatre principes pour-

raient être résumés en un seul mot: «souveraineté», ou du moins en une phrase: «garantir la souveraineté nationale dans un esprit de paix et conformément à nos institutions démocratiques».

Mais, nous le verrons, le terme «souveraineté» est une notion qui varie dans le temps et dans l'espace, et doit dès lors être défini de cas en cas.

Les objectifs en matière de politique de sécurité qui viennent d'être exposés (et qui sont fondés sur l'article 2 de la Constitution fédérale), ainsi que l'appréciation de la menace moderne ont conduit à la mise en place de la défense générale, qui n'est rien d'autre que l'instrument de la politique de sécurité de la Suisse. Ce moyen, que certains jugent excessif ou inadapté face à l'évolution de la menace, est composé de plusieurs éléments complémentaires, savoir:

- *la défense militaire (armée)*
- *la défense civile, elle-même constituée des éléments suivants:*
  - *politique étrangère (diplomatie)*
  - *protection de l'Etat (police)*
  - *protection civile*
  - *approvisionnement économique du pays*
  - *information et défense psychologique*
  - *protection des biens culturels*
  - *sécurité sociale (indemnisa-*

*tion pour pertes de gain et de salaires et versement des rentes sociales en état de nécessité)*

- *services coordonnés (maintien en fonction des services publics essentiels)*

Il convient d'ajouter à ces différents éléments les organes de conduite constitués aux trois niveaux (national, cantonal, communal) afin d'assurer la conduite gouvernementale et militaire sur l'ensemble du territoire, aussi bien pour le cas de conflit armé que de catastrophe.

Ce qui vient d'être résumé montre bien que la politique de sécurité de la Suisse est celle d'un petit pays, pratiquant depuis 1815 une neutralité permanente au centre d'une Europe rarement unie. Si cela nous a assuré la paix depuis près de deux siècles, cela nous a également contraints à une certaine marginalisation, et parfois, sous la pression des réalités implacables (1940-1945), à certaines contorsions intellectuelles et politiques douloureuses.

Pour ce qui est du problème qui se poserait à la Suisse lors d'un éventuel conflit armé en Europe occidentale, plus précisément au moment où le théâtre de la guerre se situerait dans le secteur Centre et Sud de l'OTAN, pour ne pas citer l'Autriche neutre, notre conception du 27 juin 1973 donne des réponses claires quant à la straté-

gie à tenir dans le domaine militaire:

- au chiffre 541, tout d'abord: «... *L'armée dans son ensemble a une mission défensive à remplir. C'est pourquoi elle se prépare sans équivoque à ne mener le combat qu'à l'intérieur de nos frontières*»;
- au chiffre 542, ensuite: «... *En tant qu'Etat perpétuellement neutre, la Suisse doit s'interdire en temps de paix toute collaboration avec d'autres pays dans le domaine opératif. Toutefois, si elle devait être entraînée dans une guerre, nous pourrions envisager de collaborer sur ce plan-là avec l'adversaire de notre agresseur. Nos propres préparatifs en vue d'une telle éventualité doivent être limités à l'étude interne des situations possibles. Notre armée doit disposer de tous les moyens nécessaires au combat, puisqu'on ne saurait tabler, lors de l'établissement de nos plans militaires, sur une coopération éventuelle avec des forces armées étrangères...*»

Ce même chapitre précise en outre, pour ce qui concerne notre aptitude à nous défendre, qu'il importe de tout faire pour éviter la surprise stratégique, et cela notamment en raison des faiblesses relatives de notre système de milice. En effet, en dépit de la possibilité de mobiliser assez rapi-

dement (2-3 jours), le temps qu'il faut pour acquérir une bonne aptitude au combat est relativement long (adaptation du dispositif initial à la menace spécifique du moment et installation des troupes). Compte tenu de tous les aspects stratégiques, il faut donc, en cas de danger accru, augmenter le plus rapidement possible, par paliers, le degré de préparation militaire. Pour satisfaire aux exigences de la situation, il importe d'agir de manière que même les attaques par surprise ne puissent réussir.

Les principes énoncés doivent être compris sur le plan international non seulement comme une volonté de dissuasion, d'inciter un agresseur éventuel à renoncer à une violation de notre souveraineté, mais également comme le respect des obligations qui ont été faites à la Suisse lors de la reconnaissance de son statut de neutralité permanente lors des Congrès de Vienne et de Paris en 1815. C'est d'ailleurs dans ce sens que doivent être interprétées les mesures de précaution prises par la Suisse en temps de paix déjà dans le domaine de la défense générale:

- *maintien en état d'action permanent du potentiel militaire indispensable aux mesures militaires d'urgence, notamment: escadre de surveillance (professionnels), corps des gardes-fortifications;*
- *état-major général (renseignements et sécurité, logistique);*

- *formations de défense des aéroports (troupes de milice mobilisables en quelques heures);*
- *exercices d'alarme et de mobilisation de guerre;*
- *exercices militaires et de défense générale, qui impliquent l'engagement des organes de conduite gouvernementaux et des éléments civils et militaires des secteurs concernés.*

Sur le plan militaire donc, on peut déclarer que, dès le moment où la Suisse est entraînée dans une guerre, elle cesse d'être neutre, et toutes les limitations que la neutralité implique normalement sur le plan international tombent. Nous sommes alors libres de collaborer, militairement ou non, avec l'adversaire de notre agresseur (l'ennemi de notre ennemi devient notre ami). En pareil cas, notre potentiel de combat devrait nous valoir une part appréciable de codécision, notamment pour ce qui concerne l'engagement des moyens sur notre territoire.

En considération de la conception de politique de sécurité arrêtée en 1973 et de la stratégie militaire qui doit s'inscrire strictement dans le respect de la neutralité permanente de la Suisse, c'est dans le domaine de la *politique étrangère* et de la collaboration au maintien de la paix que la Suisse devra faire preuve de dynamisme et d'ouverture, au besoin en apportant un appui accru aux

efforts de l'ONU pour la résolution des conflits à l'étranger, et cela en plus de l'aide régulièrement apportée en cas de catastrophes d'origine naturelle ou technologique.

Au sujet de notre politique étrangère, le rapport gouvernemental du 27 juin 1973 montre clairement la voie en s'exprimant comme il suit (chi. 442):

*«L'interdépendance croissante de toutes les nations, le danger de voir des conflits marginaux s'étendre à notre continent ainsi que des mobiles humanitaires, telles sont les raisons qui engagent un petit pays comme la Suisse à se montrer lui aussi plus actif et plus entreprenant qu'autrefois dans le domaine du maintien de la paix en général et du règlement des crises. Comme il nous est interdit de recourir aux moyens, quels qu'ils soient, qui ressortissent à une politique de force, il ne peut être question que de démarches relevant de la diplomatie; il s'agit surtout en l'occurrence de mettre à disposition nos bons offices ainsi que d'encourager toutes les autres mesures qui contribueraient à réduire les tensions et à résoudre des conflits sans le recours à la force. Il s'agit notamment des recherches dans le domaine de la polémologie et des mesures visant à maintenir la paix.»*

Cette philosophie est précisée dans un paragraphe consacré à la

présence internationale (chi. 532) où il est relevé qu'*une politique de neutralité bien comprise doit embrasser la coopération et la coresponsabilité sur le plan international*. En d'autres termes, les principes de neutralité armée, d'humanité et de disponibilité doivent être complétés par la solidarité.

Cette volonté d'ouverture et de dynamisme diplomatique a été récemment concrétisée par la décision prise en juin 1988 d'élargir la participation de la Suisse aux opérations de maintien de la paix. Jusqu'à cette date, hormis la mise à disposition dès 1953 d'une délégation militaire auprès de la Commission de surveillance en Corée, la Suisse s'était limitée à un appui financier aux actions de l'ONU. Dès 1989, conformément aux vœux exprimés par le secrétaire général des Nations Unies, la Suisse a accru très sensiblement ses participations financières et matérielles et a fourni une unité médicale en Namibie. Elle se prépare à engager des observateurs et des équipes logistiques sur les divers théâtres de tension (Proche-Orient, Sahara, etc.), sans toutefois aller jusqu'à l'envoi de contingents armés pour participer aux interventions des «casques bleus». Cette dernière possibilité est actuellement étudiée aux Affaires étrangères (postulat Ott du 15 décembre 1988). Mais ce fut l'une des raisons du

rejet par le peuple helvétique de l'adhésion de la Suisse à l'ONU en mars 1986, le citoyen voyant ici un risque d'atteinte à notre statut de neutralité permanente.

Telle est la politique de sécurité officielle de la Suisse, démarche qui doit être comprise comme une participation à la sécurité de l'Europe (voir à ce sujet le rapport sur la politique de paix et de sécurité, du 29 juin 1988/FF 1989 I p. 642).

### **3. Considérations personnelles sur les implications que comporte la construction de l'Europe pour la Suisse en matière de politique de sécurité**

La construction de l'Europe, pour autant que cette évolution s'inscrive dans la mise en place d'une communauté qui ne serait pas limitée aux domaines économiques, financiers et de l'environnement (et aux adaptations juridiques que cela implique), mais étendue aux domaines de la politique étrangère et de la défense, conduit à la naissance d'un «super-Etat», où les décisions seraient prises à la majorité (et non pas à l'unanimité). Un tel regroupement d'Etats ne peut survenir que par la cession de compétences nationales aux institutions centrales, ce qui est illustré à l'envi par les débats de Bruxelles et de Strasbourg.

Cette évolution politique pose deux problèmes fondamentaux à la Suisse:

- celui du maintien de sa souveraineté et de ses institutions politiques (fédéralisme), d'une part;
- celui de sa neutralité permanente, d'autre part.

Il importe d'analyser ces deux notions, et cela aussi bien sur le plan juridique que politique. Ces études de base ont été effectuées par deux collaborateurs de l'Office central de la défense, MM. Jean-Luc Vez, docteur en droit, et Jean-Daniel Ruch, licencié ès sciences politiques. Ces textes sont publiés subséquemment et constituent le fondement scientifique indispensable à l'examen de cette thématique, aussi délicate que complexe. Leur synthèse peut être présentée comme il suit:

#### **3.1 En droit**

Le droit international public définit la notion de souveraineté (appelée aussi indépendance) comme le fait pour un Etat de disposer d'une certaine liberté d'action:

- a. sur le plan international, tout d'abord, en étant directement soumis au droit des gens;
- b. sur le plan national, ensuite, en gardant la capacité de gérer l'ordre juridique intérieur d'une manière autonome dans les domaines les plus impor-

tants, sans ingérence d'Etats étrangers dans ses propres pouvoirs législatif et exécutif.

La souveraineté intérieure constitue le fondement nécessaire de la souveraineté extérieure d'un Etat.

Peut-on limiter cette souveraineté? En d'autres termes, jusqu'où un Etat peut-il aller dans la renonciation à son indépendance sans perdre sa souveraineté?

Si l'existence d'un ordre juridique international suppose des collectivités humaines constituées en personnes juridiques souveraines (Etats), la jurisprudence comme la doctrine admettent que cette souveraineté n'empêche pas de prendre des engagements par traité. Un Etat ne perd pas sa souveraineté en acceptant par convention de faire ou de ne pas faire quelque chose, et cela, théoriquement, sans limitation. Et c'est justement en vertu du «droit de conservation de l'Etat» que celui-ci pourra accepter certaines restrictions à sa propre souveraineté, notamment aux fins d'assurer une défense efficace par le recours à une alliance militaire. Dès lors, la Suisse pourrait en sa qualité d'Etat souverain céder certains droits liés à sa souveraineté militaire à une organisation supranationale.

Mais deux limites d'importance ont été fixées pour la Suisse en la matière:

– *la première, par le droit interne, dont la Constitution fédérale*

*(art. 2) fait implicitement obligation à la Confédération d'assurer l'indépendance de la patrie contre l'étranger;*

– *la seconde, par le droit international public, en raison du statut de neutralité perpétuelle reconnu à la Suisse depuis 1815.*

La question posée est donc de savoir si une renonciation à la défense propre du territoire national par la Confédération suisse est compatible avec ses buts constitutionnels et son statut de neutralité permanente.

La réponse du juriste est oui... mais! Un tel revirement exige que l'on ne porte pas atteinte aux éléments fondamentaux de l'Etat, c'est-à-dire que la Suisse ne soit pas soumise à la domination ou à la protection d'un autre Etat de telle manière que la souveraineté nationale soit anéantie ou mise en péril; la recherche de la sécurité par une alliance militaire ne saurait être interprétée à priori dans ce sens. Mais un tel renoncement entraînerait l'abandon du statut de neutralité permanente, qui pourrait survenir unilatéralement puisque celle-ci n'a été ni garantie, ni imposée, mais seulement reconnue sur le plan international.

Toutefois, en vertu du droit constitutionnel, le gouvernement fédéral (autorité habilitée à engager la Suisse sur le plan international) devrait impérativement soumettre une telle option à la double



sanction du peuple et des cantons (art. 89, ch. 5 Constitution fédérale).

### 3.2 Sur le plan politique

L'étude consacrée au concept de la souveraineté dans les relations internationales fait ressortir l'évolution de l'acception de souveraineté. A l'origine, cette notion impliquait le pouvoir absolu du souverain sur un territoire donné et sa population, à l'exclusion de toute ingérence extérieure (sinon le pouvoir spirituel). Le cheminement des idées et les nouveaux rapports sociaux nés de la Révolution française, puis de l'émancipation des peuples ont enlevé à la souveraineté son caractère absolu. Sur le plan intérieur d'abord, cela a conduit à la responsabilisation des citoyens par le transfert de la souveraineté du prince (ou des élites) vers le corps social dans son ensemble; sur le plan extérieur ensuite, par un mouvement d'universalisation de l'Etat, d'où est résultée une limitation de l'indépendance nationale au profit de la communauté internationale.

En bref, à l'image de l'individu qui doit s'intégrer dans la société, l'Etat doit s'intégrer dans le concert des nations. Il ne s'agit toutefois pas de perdre son identité, mais d'admettre un certain nombre de concessions facilitant la

vie communautaire à l'échelon national et mondial.

Dès lors, au nom de l'intérêt général, il sied de déterminer les domaines où des actions concertées sont nécessaires et acceptables, c'est-à-dire dans quelle mesure le principe de la souveraineté nationale doit être limité ou abandonné. Le développement du droit international public est le reflet de cette philosophie. Les exemples les plus concrets sont donnés par les normes internationales largement acceptées dans les domaines suivants:

- *règlement pacifique des différends internationaux;*
- *droits de l'homme;*
- *gestion de l'environnement;*
- *désarmement;*
- *aide en cas de catastrophe.*

Cette évolution récente montre à l'évidence que le concept de la souveraineté est en passe d'être reformulé, souvent sous la pression des faits, des organisations non gouvernementales et des médias.

Relevons toutefois que, pour la Suisse, dans la situation actuelle, l'Etat moderne reste confronté à deux tâches primordiales:

- *garder son identité nationale tout en faisant preuve d'un esprit de coopération sur la scène internationale;*
- *créer les conditions optimales à l'épanouissement et à la sécurité du citoyen au sein d'institu-*

*tions démocratiques largement acceptées.*

Il en découle un partage des tâches entre la Confédération (Etat fédéral) et les cantons (Etats fédérés), tâches qui doivent s'inscrire dans le cadre de la politique de sécurité de la Suisse, officiellement le rapport du 27 juin 1973.

#### **4. Conclusions**

Ce qui précède permet d'envisager les implications suivantes pour le cas d'une intégration pleine et entière à un futur Etat européen doté de pouvoirs centraux sur le plan exécutif, législatif et judiciaire, et dès lors avec une défense commune placée sous un commandement militaire centralisé :

- certainement, l'abandon de la neutralité permanente ;
- très probablement, l'abandon des actuelles structures fédéralistes, qui devraient passer de 3 à 4 niveaux (communal, cantonal, national, européen), mais en abandonnant les compétences essentielles (politique étrangère et sécurité notamment) aux institutions européennes ;
- probablement (selon les droits résiduels laissés aux institutions nationales, mais aussi selon les sensibilités individuelles), une telle adhésion signifierait la perte de la souveraineté cantonale, voire de la souveraineté nationale (Confédération suisse) ;

- le cas échéant, et pour autant que cela ne soit pas imposé par le nouveau pouvoir central, il pourrait en découler une renonciation à l'actuelle armée de milice (puisque la sécurité pourrait être assumée par une armée européenne) et son remplacement par une armée de métier, voire une simple contribution financière à la défense de l'Europe occidentale.

Toutes ces implications, sciemment présentées dans leur extrême, conduisent à un abandon plus ou moins ressenti de l'identité helvétique, des valeurs nationales historiques, et, à mon sens, de la souveraineté suisse. Il ne faut pas oublier que ce petit Etat a pris naissance d'une manière rudimentaire en 1291, puis formellement au début du XIX<sup>e</sup> siècle, mais toujours avec la défense militaire et l'indépendance des cantons à la clé (pas de seigneurs, ni de juges étrangers).

Si le peuple et les Etats confédérés venaient à accepter les conséquences politiques présentées, on en viendrait à l'idée que la nation suisse n'aurait plus de véritables raisons d'être et qu'à plus ou moins long terme cet Etat éclaterait. Est-ce dans l'intérêt de l'Europe ? Est-ce que les éventuels avantages économiques et financiers du Marché unique ainsi que les commodités d'une libre circulation des services et des personnes doivent

prévaloir sur les institutions actuelles? Voilà l'équation posée.

C'est à cette question fondamentale que le gouvernement et le peuple suisses devront apporter une réponse. Mais il n'est pas difficile de prétendre qu'une coopération partielle par le truchement d'accords ponctuels, ou alors, solution extrême, qu'une intégration partielle au sein d'une Confédération d'Etats de l'Europe

occidentale respectant suffisamment la souveraineté nationale apparaissent comme les seules démarches réalistes à envisager.

J. D.

Les études de base de M. J.-L. Vez, *Les limitations à la souveraineté nationale*, et de M. J.-D. Ruch, *Le concept de la souveraineté dans les relations internationales*, seront publiées dans les numéros de février et de mars 1990.