Zeitschrift: Schweizer Monatshefte : Zeitschrift für Politik, Wirtschaft, Kultur

Herausgeber: Gesellschaft Schweizer Monatshefte

Band: 64 (1984)

Heft: 6

Artikel: La neutralité suisse et la Charte de l'ONU : notre candidature exige une autre procédure

Autor: Muralt, André de

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-164144

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 11.07.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

André de Muralt

La neutralité suisse et la Charte de l'ONU

Notre candidature exige une autre procédure

Le Conseil fédéral a présenté le 21 décembre 1981 son Message sur l'adhésion de la Suisse à l'ONU [1]. Un regard sur ce document permet de dégager deux perspectives dans son raisonnement. La première considère les avantages qu'entraînerait pour notre pays son entrée à l'ONU, pour démontrer par là qu'il n'a rien à craindre de notre adhésion à l'organisation internationale. La deuxième considère la question de droit. Définissant notre neutralité comme un «droit», elle propose une procédure de candidature qui devrait permettre à notre pays de devenir membre de l'ONU sans renoncer aux devoirs qui découlent de sa neutralité.

La perspective de fait ouvre un débat crucial, mais indécidable, car l'histoire ne s'arrêtera pas le jour où la Suisse aura décidé d'entrer à l'ONU. La seule question qui puisse trouver une réponse définitive est celle du droit, de la compatibilité de droit de notre neutralité avec l'appartenance à l'ONU. Il ne s'agit pas là d'une question spéculative. Elle engage la constitution que notre pays s'est donnée à lui-même et qu'il a su faire ratifier selon le droit international public en vigueur au cours des diverses périodes de son histoire. Or, il apparaît que, *sur ce point, l'argumentation présentée par le Message donne les meilleurs raisons de s'opposer à ce que le Conseil fédéral considère comme un «objectif majeur de notre politique étrangère»* (549), tant du point de vue du «droit» de notre neutralité que du point de vue du droit spécifique qu'exerce l'ONU en tant qu'organisation politique à l'égard de ses membres.

La neutralité suisse et les sanctions

Si la Suisse entre à l'ONU, elle s'agrège à un ensemble d'Etats souverains, prêts à coopérer dans le but de leur sécurité. Aucun de ces Etats n'est disposé à céder un iota de sa souveraineté, et la Charte des Nations Unies ne prévoit nulle part l'aliénation des souverainetés nationales au profit d'un organisme politique supranational, comme l'est par exemple la Commu-

nauté Economique Européenne. L'Assemblée générale des Nations Unies ne prend donc aucune décision obligatoire pour les Etats membres. La Suisse pourrait ainsi exercer son «droit de neutralité», sans se voir imposer la loi d'une majorité à laquelle elle ne participerait pas. De ce point de vue, son appartenance à l'ONU semble ne pas devoir entamer sa neutralité, tout en la mettant au bénéfice des avantages qu'elle est réputée lui amener.

Il ne serait pas exact d'en conclure que la Suisse ne contracte aucune obligation en entrant à l'ONU. Les Etats qui deviennent membres de l'ONU acceptent en effet les obligations que leur impose la Charte des Nations Unies (Art. 4 de la Charte), en particulier «conviennent d'accepter et d'appliquer les décisions du Conseil de Sécurité» (Art. 25). On sait que le Conseil de Sécurité, composé de quinze membres, prend en effet, concernant le maintien de la paix et de la sécurité internationales, des décisions obligatoires pour chaque Etat membre. Elle fonde cette disposition sur le statut juridique que revêt chaque Etat du fait de son appartenance à l'ONU et qui entraîne de droit la priorité de ses obligations d'Etat membre de l'ONU sur ses obligations internationales d'Etat souverain (Art. 103).

Il s'agit ici des sanctions que le Conseil de Sécurité peut prendre contre un Etat membre et de l'interprétation que le Message donne des obligations en découlant. A suivre le Message dans son argumentation, il apparaît qu'il interprète systématiquement le sens des articles de la Charte relatifs à cette question dans le sens favorables à sa thèse.

Ainsi des sanctions militaires: le Message prétend que la décision du Conseil de Sécurité n'est pas obligatoire, et que la participation de l'Etat membre appelé à s'y associer pourra être négociée, ce qui implique que cet Etat «n'est pas contraint automatiquement à prendre des sanctions militaires» (552). Le Message joue sur le sens à donner au terme «automatiquement», car l'article 43 sur lequel il s'appuie est très précis: les Etats membres s'engagent à s'associer aux sanctions par leurs forces armées et/ou leur soutien logistique, et les accords à négocier ne portent que sur les effectifs, sur la nature de ceux-ci et de toute autre facilité à fournir, nullement sur la participation de droit aux sanctions décrétées.

Il n'est pas vrai non plus de dire que l'article 48 permet à l'Etat neutre, au cas où les sanctions militaires décrétées mettraient en jeu sa neutralité, de demander au Conseil de Sécurité de le dispenser de prendre part à ces mesures. C'est étendre exagérément le sens de cet article. Celui-ci stipule que les mesures nécessaires à l'exécution des décisions du Conseil de Sécurité seront prises «par tous les membres ou certains d'entre eux selon l'appréciation du Conseil», ce qui signifie que le Conseil de Sécurité appréciera de son propre chef quel Etat membre est le mieux à même de contribuer immédiatement à l'exécution des mesures décidées. On ne peut donc

conclure que «la participation à des sanctions militaires, qui lui (à l'Etat neutre) est interdite par le droit de la neutralité, peut être évitée sur la base de la Charte elle-même» (552).

L'argumentation concernant les sanctions économiques ne brille pas par plus de clarté. Le Message commence par affirmer qu'elles revêtent un caractère obligatoire pour tout Etat neutre de l'ONU. Il continue en ajoutant que, contrairement aux sanctions militaires, leur application n'entame pas la neutralité des Etats membres: «Il est parfaitement possible pour un Etat neutre de s'associer à la mise en œuvre de sanctions économiques, sans que cela soulève de problèmes particuliers du point de vue de la neutralité» (552). Le lecteur appréciera cette formule, car le Message reconnaît en même temps que les sanctions économiques «touchent la neutralité», bien que «rarement» (ibid.)! Il ne précise pas pour autant la nature des «rares exceptions» au gré desquelles un pays neutre, membre de l'ONU ou non, pourrait ne pas se conformer aux devoirs de sa neutralité. Il se contente d'insister sur leur rareté, sur la nécessité de ne pas s'exagérer leur importance (552, 555, 557), et surtout sur le fait que la Suisse, même si elle n'est pas membre de l'ONU, ne peut pas ne pas tenir compte des sanctions économiques décrétées par le Conseil de Sécurité (555).

Le Message élabore ici les termes d'un argument que l'on entend répéter souvent depuis sa parution. Ne faut-il pas démontrer que la Suisse fait déjà partie virtuellement de l'ONU, puisqu'elle tient compte des décisions du Conseil de Sécurité dans le domaine économique, c'est-à-dire dans le seul domaine où le risque d'attenter à la souveraineté du pays est «acceptable et contrôlable» (557)? L'adhésion à l'ONU est donc une simple formalité qui «normalise» une situation inévitable: «qu'elle soit membre ou non de l'ONU, la Suisse, sauf rares exceptions, peut se conformer aux obligations de sa neutralité, lorsque le Conseil de Sécurité ordonne des sanctions économiques; mais elle ne peut pas, qu'elle appartienne ou non à l'ONU, ne pas tenir compte des sanctions» (555).

Il était possible cependant, en analysant le précédent rhodésien, de montrer que la Suisse n'a pas fait droit à la requête du Conseil de Sécurité, alors même qu'elle limitait ses échanges avec la Rhodésie au «courant moyen». Le Message ne procède pas ainsi, et, à l'encontre de sa thèse générale, il laisse entendre clairement que sa politique de neutralité serait directement atteinte par la mise en œuvre de sanctions économiques, et que la situation de la Suisse n'est pas la même, «qu'elle soit membre ou non de l'ONU» (555).

Soyons clairs. La distinction entre sanctions militaires et sanctions économiques est fallacieuse: elles sont les unes et les autres des sanctions politiques, et leur application par un pays neutre met en cause directement

sa politique de neutralité. Il ne suffit pas d'affirmer qu'en cas de conflit international les grandes puissances n'arriveront pas à s'entendre sur des mesures de sanction, et que l'une d'elles «y opposera certainement son véto» (556); que jusqu'ici le Conseil de Sécurité n'a jamais décrété de sanctions militaires (552) et que s'il devait le faire, nous pourrions compter sur la division de l'Organisation et soutenir que la Suisse ne saurait mettre en œuvre des sanctions que la totalité des membres de l'ONU n'applique pas (557). Il y a là également l'amorce d'un argument souvent entendu en faveur de l'adhésion de la Suisse à l'ONU. Mais il faut reconnaître qu'il se retourne contre ceux qui le tiennent, car il revient à dire qu'il est très peu probable que l'ONU parvienne jamais à réaliser le grand but qu'elle s'est assigné, la sauvegarde de la paix, et que par conséquent son impuissance même fait de notre adhésion un pas inutile.

Il apparaît donc que l'appartenance à l'ONU est bel et bien incompatible avec la politique de neutralité permanente que prétend suivre notre pays. On peut s'étonner de voir le Message le nier (557), alors que son argumentation donne toutes les raisons de l'affirmer. On peut s'en étonner d'autant plus que le Conseil fédéral envisage, avant d'adhérer formellement à l'ONU, de déclarer solennellement son intention de rester fidèle à sa politique de neutralité. Car, voici le dilemme où s'enferme le Message:

- ou la Charte des Nations Unies permet formellement à l'un des Etats membres d'être dispensé de ses obligations, elle garantit donc dans ce cas le libre exercice de la neutralité de celui-ci et rend inutile la déclaration du Conseil fédéral;
- ou la Charte des Nations Unies ne prévoit formellement aucune clause semblable, ne garantit pas par conséquent la neutralité d'un Etat membre, et la déclaration du Conseil fédéral, une fois encore, s'avère inutile, sinon dérisoire.

Une procédure impraticable

En examinant la Charte que l'ONU s'est donnée, on constate en réalité qu'elle ignore purement et simplement le cas d'Etats neutres qui comme la Suisse prétendraient entrer dans l'Organisation tout en maintenant leur politique de neutralité permanente. Elle ne prévoit pas non plus la possibilité pour un pays neutre de présenter sa candidature avec une «réserve de neutralité». Le Message fait état de ces silences éloquents (551). Ils signifient que formellement l'Organisation universelle des Nations Unies n'admet pas d'Etats neutres en son sein. Aussi bien les deux seuls pays dont

le cas puisse être rapproché en quelque manière de celui de la Suisse, mais la similitude est superficielle, l'Autriche et la Suède, sont-ils membres de l'ONU en tant qu'Etats souverains, c'est-à-dire comme tous les autres membres de l'ONU, et non en tant qu'Etats neutres. Ils sont entrés de fait à l'ONU sans faire de «réserve de neutralité» (551). Mais la Suisse, si elle entre à l'ONU, ne peut y entrer qu'en qualité d'Etat neutre. Le Message l'affirme (549). Encore faut-il que cette neutralité soit reconnue comme telle par les Nations Unies.

Voici en effet la difficulté. La Suisse prétend entrer dans une organisation d'Etats qui ignore formellement sa neutralité, qui y contredit même de fait et de droit, et elle prétend y entrer sans devoir renoncer à sa neutralité.

L'article 20 de la Convention de Vienne sur le droit des traités (1969) semble indiquer une issue. Il stipule que lorsqu'un Etat prétend adhérer à une organisation en émettant une réserve à l'égard des obligations qui découlent du traité constitutif de celle-ci, cette réserve doit être acceptée par l'organe compétent de l'organisation (551). Pourtant le Message n'en tire pas la conclusion que l'on pourrait en attendre. Pour lui, il faut éviter «à tout prix» de mettre en discussion notre neutralité au sein du Conseil de Sécurité et de l'Assemblée générale (551, 587). Il s'agit de savoir ce que signifie le terme «discussion». Certes, la neutralité n'est ni discutable, ni négociable au sens où la communauté dans laquelle nous voudrions entrer prétendrait lui imposer des limites ou des conditions. Mais il est pensable et nécessaire de la faire accepter par ceux-là même dont nous sollicitons l'accueil, et par conséquent de la mettre en discussion en ce sens précis. Il y aurait là un véritable «grand dessein»: défendre et illustrer notre politique séculaire devant le monde et le faire consacrer par la communauté des nations dans un acte constitutif authentique de droit international public selon les mœurs politiques de notre temps.

Ce n'est pas la procédure que préconise le Message. D'une part, elle ne résoudrait pas les problèmes auxquels la Suisse pourrait se voir confrontée en raison de sa neutralité permanente (551). (Pourquoi? Le Message ne répond pas à cette question.) D'autre part, elle risquerait d'amener la Suisse à se voir imposer une neutralité «différentielle» (551). (Dans ce cas, il faudrait tirer la conclusion qui s'impose et retirer notre candidature.) Enfin, elle est inutile, car la neutralité suisse est suffisamment fondée en «droit international coutumier», lequel l'immunise contre les effets de l'Article 103 de la Charte (551, 557). (Cet argument, nous le verrons, n'a aucune valeur.)

Le Message propose donc de procéder de la manière suivante: «aussi vous proposons-nous que, avant l'adhésion, le Conseil fédéral fasse une déclaration dans laquelle il affirmera expressément que la Suisse main-

tiendra sa neutralité permanente et armée, même en étant membre de l'ONU. Toute incertitude sera ainsi écartée. Le Conseil fédéral fera donc une déclaration unilatérale qui, fondée sur les principes définis dans le présent Message, précisera que la Suisse a la ferme intention de conserver sa neutralité permanente, même comme membre de l'ONU, et qu'elle ne considère pas une telle attitude comme incompatible avec les obligations de la Charte» (586–587).

Mesure-t-on la signification pratique, diplomatique et politique d'un tel geste? Vouloir entrer dans une organisation en refusant non seulement de respecter la totalité des règles qui la régissent, mais en lui déniant le droit de nous accorder elle-même la dérogation nécessaire, c'est une prétention exorbitante. Il faut être bien sûr de l'avantage que l'organisation dans laquelle nous voulons entrer retirera de notre participation pour lui adresser un tel ultimatum.

Accepter les règles du jeu, ce serait pour la Suisse formuler une «réserve de neutralité», la présenter, après les consultations nécessaires, au Conseil de Sécurité et accepter qu'elle soit discutée et donc éventuellement rejetée par l'Assemblée générale. Le Message propose de ne pas courir ce risque, et préfère s'installer dans une double fiction: au peuple suisse, il prétend que l'adhésion à l'ONU n'entame pas notre politique de neutralité (557); devant l'ONU il soutient que la procédure d'adhésion proposée et les conditions que nous y posons ne sont pas «incompatibles avec les obligations de la Charte» (587) ni avec le droit international public (Traité de Vienne, 1969, 551). Voilà dans quelles conditions équivoques le peuple suisse devrait se prononcer pour ou contre l'adhésion de notre pays à l'ONU.

Le «droit» de neutralité

Il est vrai que l'argumentation du Message est soustendue par une conception très particulière de la neutralité. La neutralité est définie d'abord, et cela est vrai, comme le moyen le plus propre à assurer la sécurité de notre pays, et non comme une fin en soi (549). Fort bien, la neutralité est donc pour la Suisse une *politique,* c'est-à-dire un comportement global destiné à assurer, au milieu des tumultes de l'histoire, la cohésion, la permanence et la liberté de notre pays. Elle n'est pas immédiatement un droit par elle-même.

Il y a un droit des Etats neutres, institué en droit international public en 1907 à La Haye, qui détermine le statut des pays neutres en cas de conflit armé. Si la Suisse est neutre, elle est tenue de satisfaire aux obligations qu'impose cette convention, afin de pouvoir exiger en retour le respect du

droit de sa propre neutralité par les autres puissances. Mais la Suisse ne peut être neutre toute seule. Il faut que sa neutralité soit reconnue par l'ensemble des nations. La Convention de La Haye établit dans l'abstrait les conditions juridiques auxquelles est lié un Etat neutre; elle n'est pas l'acte constitutif de la neutralité permanente de notre pays. Ce n'est donc pas la référence à la Convention de La Haye qui permet de parler de notre «droit de neutralité». Pour que notre neutralité soit plus qu'une politique, pour qu'elle soit un droit, il y faut un acte constitutif de droit international public.

On peut évidemment interpréter ce «droit de neutralité» dans le sens de la conception philosophique du droit dit subjectif. Dans cette perspective, le «droit de neutralité» se définit, pour l'Etat neutre que veut être la Suisse, comme son exigence de «persévérer dans l'être», exigence constitutive, inaliénable, imprescriptible et non négociable. Il est pensable que le Message se soit laissé marquer à son insu par cette conception philosophique du droit qui n'a de soi aucune valeur juridique, mais qui imprègne néanmoins profondément l'idéologie de certains, pour qui le droit, c'est le pouvoir, et le pouvoir, c'est la liberté.

Le Message esquisse une deuxième manière d'interpréter le «droit de neutralité». Celui-ci ferait partie du «droit international coutumier», consacré pour la dernière fois par la Déclaration de Paris de 1815 (550). Curieux monstre juridique que ce «droit international coutumier». Le Message se contente d'allusions à son propos, et c'est une inconséquence de plus. Il serait intéressant d'apprendre comment ce droit international coutumier pourrait sauvegarder notre neutralité au cas, fort improbable dans la perspective du Message, où l'ONU nous ferait grief de ne pas participer aux sanctions qu'elle aurait décrétées, et comment il pourrait faire échec à l'article 103 de la Charte des Nations Unies (551, 557), c'est-à-dire à la primauté qu'accorde cet article aux obligations d'un Etat en tant que membre de l'ONU sur ses autres obligations internationales. Force est d'avouer que ce «droit international coutumier» se réduit à ce que les gens (gentes) pensent de nous, dans le souvenir plus ou moins vague, ou vraisemblablement dans l'ignorance totale d'une convention aussi ancienne que celle du Traité de Paris de 1815. Bien évidemment, cela ne suffit pas, et le Message le reconnaît, à sa manière imprécise: «sans doute la neutralité suisse est-elle généralement reconnue» (586), il n'empêche que «force est de reconnaître que les Etats membres de l'ONU, particulièrement les Occidentaux, ne sont plus très enclins à tenir compte du cas spécial de la Suisse autant que nous le souhaiterions» ... «la position de la Suisse est de moins en moins comprise» (576).

En réalité, le droit international public ne peut être coutumier. Il doit

être réaffirmé constamment dans de nouveaux actes constitutifs internationaux. Il est donc temps pour la Suisse de travailler à obtenir, en faveur de sa neutralité, un tel acte constitutif nouveau. Une simple déclaration unilatérale de neutralité à l'intention de l'ONU n'y suffit évidemment pas. Dans les circonstances actuelles, dans les conditions juridiques qu'impose la Charte des Nations Unies, elle fait figure de provocation, autant que de *wishful thinking*. Mieux vaut à tout prendre être neutres tout seuls.

La leçon de l'histoire

Il faut tenir compte de la leçon de l'histoire. L'analogie que certains tentent d'établir entre l'organisation de l'Empire médiéval et la tentative contemporaine de l'Organisation des Nations Unies est fallacieuse, sauf sur un point, celui de leur échec politique. L'organisation de l'Empire, étant féodale, reposait sur un droit public doctrinalement bien défini, alors que le régime de philosophie politique sous lequel nous vivons actuellement encore, depuis la dissolution de fait de l'Empire, ou plutôt depuis la confiscation de l'idée impériale par l'impérialisme de la Maison d'Autriche, est un régime de droit international public dont beaucoup de théoriciens contestent non seulement l'efficacité juridique, mais encore l'existence même. Car, lorsqu'à l'organisation hiérarchique intégrée de l'Empire se substitue la juxtaposition horizontale d'Etats indépendants, la souveraineté des nations ne peut plus se fonder efficacement que sur l'équilibre relatif de leurs forces armées. La Suisse a su reconnaître cette logique, en obtenant au cours des temps la reconnaissance de son indépendance, puis la garantie de sa neutralité, en liant depuis quatre siècles sa politique de neutralité et sa politique de défense armée. A-t-elle tort de persévérer ?

Il est manifeste que les exigences de la Charte de l'ONU sont contradictoires avec notre neutralité. Le Message du Conseil fédéral en est paradoxalement la meilleure démonstration. Mal fondé juridiquement, il propose une procédure d'adhésion impraticable, au point que le Département fédéral des Affaires étrangères n'est plus persuadé actuellement de son efficacité.

Considérant que l'ONU est à la fois le club des vainqueurs de la deuxième guerre mondiale et l'assemblée des Etats du monde, que la décision d'entrer à l'ONU relève en Suisse du référendum obligatoire, qu'il faut éviter de laisser le gouvernement fédéral s'engager avant le vote populaire, il est nécessaire d'envisager une procédure tout autre, selon les deux étapes suivantes :

1. soumettre aux Cantons et au peuple suisse le projet d'adhésion à l'ONU sous la réserve expresse de la reconnaissance et de la garantie de notre neutralité par la communauté des nations;
2. obtenir, d'abord des cinq puissances pouvant exercer un droit de véto au sein du Conseil de Sécurité, puis de l'Assemblée générale des Nations Unies, une déclaration solennelle reconnaissant et garantissant cette même neutralité, permanente et armée.

Le premier point répond à une nécessité politique fondamentale pour la Suisse de la fin du XXe siècle. Il sera pour le peuple suisse et ses gouvernements l'occasion de prendre à nouveau conscience des fondements de l'histoire et des exigences de sa politique.

Le second point exige une action diplomatique considérable, parfaitement réaliste malgré le scepticisme affiché parfois par notre diplomatie elle-même. Il y faut de l'imagination et de la patience. La procédure actuellement prévue est pour le moins hâtive et peu réfléchie.

S'il ne peut être obtenu, nous saurons à quoi nous en tenir: la preuve sera faite que les Etats qui ne veulent pas reconnaître conventionnellement la neutralité suisse, telle qu'elle s'est constituée au cours de notre histoire, ne feront aucun cas d'une, ou plusieurs, déclarations unilatérales de la Confédération.

La tâche est ardue, «considérant la malice des temps». Il n'est pas interdit de penser aux premiers mots du Pacte de 1291.

[1] Feuille fédérale, nº 11, vol. 1, 23 mars 1982, pp. 505–589. Le texte présenté ici est le résumé de la réplique adressée par l'auteur, le 21 avril 1983 à Berne, à S. E. l'ambassadeur E. Brunner, présentement secrétaire d'Etat aux Affaires étrangères, qui défendait la thèse officielle.

Der zuverlässige Partner