

LA NEUTRALITÉ SUISSE EN QUESTION : ISOLEMENT OU SOLIDARITÉ INTERNATIONALE

PAR

Yves BEIGBEDER

Alors que la Suisse a célébré, en 1991, le 700^e anniversaire de sa Confédération, sa neutralité perpétuelle, un des fondements de son identité nationale et internationale, est remise en question.

Après 475 ans de neutralité, la Suisse s'interroge sur son statut. Selon le Professeur Dominicé, « en cette fin du XX^e siècle, nous vivons le crépuscule de la neutralité permanente de la Suisse » (1).

Dans un langage plus diplomatique, le Président alors en exercice de la Confédération, Arnold Koller, déclarait en septembre 1990 que le climat de paix qui semblait s'instaurer durablement dans l'Europe de Lisbonne à Moscou imposait à la Suisse de réorienter sa politique de neutralité (2).

Ce climat de paix a en effet mis fin à la guerre froide Est-Ouest, libéré les satellites soviétiques d'Europe de l'Est et leur a permis d'entamer leur démocratisation politique et leur révolution économique. En même temps, il a libéré d'anciens conflits ethniques ou nationalistes et déstabilisé l'U.R.S.S., entraînant de nouveaux risques de tension internationale.

En réalité, la neutralité suisse, attaquée de l'extérieur après la deuxième guerre mondiale, est perçue par le peuple suisse comme un des principaux obstacles à l'adhésion de son pays à l'O.N.U., et comme un obstacle potentiel à son intégration dans une Communauté européenne à vocation fédérale, dont la compétence pourrait s'étendre au domaine de la sécurité.

La neutralité est-elle compatible avec un système global de sécurité tel qu'il est défini au Chapitre VII de la Charte des Nations Unies ? La neutralité serait-elle compatible avec un système régional de sécurité collective que pourrait créer la Communauté européenne ?

La réponse est en principe négative : en effet, le but des États neutres est de conserver la paix et leur indépendance en se tenant à l'écart des conflits armés, alors que la sécurité collective associe tous les États contre

(1) « La neutralité de la Suisse au carrefour de l'Europe », Christian DOMICÉ, *La semaine judiciaire*, Genève, n° 23, 18 juin 1991, p. 431.

(2) *Journal de Genève*, 21 septembre 1990.

l'État menaçant ou agresseur au moyen de l'assistance mutuelle, par une action préventive et, si nécessaire, par des sanctions et par l'emploi de la force armée.

La Guerre du Golfe a mis en lumière la difficulté d'être neutre alors que la communauté internationale, sous l'impulsion des États-Unis, décidait d'appliquer des sanctions économiques, suivies par une intervention militaire, à l'égard d'un État agresseur.

Enfin les « affaires » et les attaques contre la bonne conscience helvétique (l'affaire Kopp, le rôle des banques suisses comme « recéleurs » de capitaux en fuite, les citoyens fichés) (3), contre une Suisse confortable, immobile, figée dans son passé, refusant l'immigration et la solidarité européenne et mondiale, ont ébranlé les tenants traditionnels du modèle démocratique helvétique.

LA NEUTRALITÉ PERPÉTUELLE SUISSE

Le 30 novembre 1481, à la Diète de Stans, Nicolas de Flue conseillait aux confédérés « Ne vous mêlez pas des querelles étrangères » : conseil bien suivi par les autorités et le peuple suisse jusqu'à ce jour.

Le régime de la neutralité perpétuelle adopté par la Suisse impose des limitations de compétence à cet État :

- un devoir d'abstention : l'État neutre doit s'abstenir de faire la guerre offensive, alors qu'il conserve le droit de légitime défense en cas d'agression ;
- un devoir d'impartialité : l'État neutre doit tenir la balance égale entre toutes les Puissances.

Ainsi, on lui refuse le droit de conclure des alliances tant offensives que défensives pour ne pas compromettre son indépendance. Les États tiers ne doivent pas porter atteinte à la neutralité perpétuelle de l'État neutre. Ce régime est permanent, alors que la neutralité occasionnelle est un régime provisoire, dont l'application est limitée à la durée des hostilités. Il est d'origine conventionnelle, étant normalement établi par un traité.

La Suisse s'est toujours tenue, depuis le XVI^e siècle, à l'écart des luttes des différentes Puissances européennes entre elles et a conclu avec ses voisins divers traités de paix perpétuelle. Le régime de la neutralité permanente de la Suisse a été confirmé et reconnu par les Puissances en 1815 : celles-ci ont alors reconnu « que la neutralité et l'inviolabilité de la Suisse et son indépendance de toute influence étrangère sont dans les vrais intérêts de la politique de l'Europe entière ». Depuis 1815, la neutralité suisse, jusque-là volontaire, est devenue conventionnelle.

(3) Voir, par exemple, les livres de Jean ZIEGLER, *Une Suisse au dessus de tout soupçon*, Le Seuil, 1976 ; *La Suisse lave plus blanc*, Le Seuil, 1990.

Affirmée à nouveau par l'article 435 du Traité de Versailles et l'article 375 du Traité de Saint-Germain, la neutralité suisse a toujours été respectée depuis 1815, et notamment au cours des deux guerres mondiales.

Elle est également inscrite dans la Constitution fédérale, liant ainsi le gouvernement fédéral (4).

Pour la Suisse, la neutralité assure la cohésion nationale d'une population hétérogène en évitant les controverses sur les conflits internationaux : les discussions et décisions politiques portent essentiellement sur les problèmes internes du pays. Elle assure l'indépendance du pays et l'inviolabilité de son territoire, garantie par les Puissances. Malgré cette garantie, il appartient tout d'abord à la Suisse elle-même de défendre sa neutralité. Elle doit donc avoir une force de défense capable d'assurer sa sécurité et ses obligations internationales.

LA PRATIQUE SUISSE DE LA NEUTRALITÉ

La première guerre mondiale

Pendant la première guerre mondiale, la Suisse affirma sa neutralité politique, militaire et territoriale en mobilisant son armée et en gardant constamment ses frontières. L'opinion publique fut cependant divisée entre les partisans de l'Empire allemand et les tenants des Alliés. De sérieuses tensions sociales s'ajoutèrent au clivage entre Romands et Alémaniques, provoquant des troubles en 1917 et la grève générale de novembre 1918 dans un climat révolutionnaire.

En 1917, les gouvernements français, britannique et américain apportèrent une restriction à la neutralité suisse en déclarant qu'ils ne la respecteraient que tant et aussi longtemps que leurs ennemis n'auraient pas pénétré sur son territoire : le Conseil fédéral repoussa cette interprétation et revendiqua pour la Suisse, et pour elle seule, le droit de prendre toutes les mesures nécessaires à sa défense, et de décider dans quelles conditions il lui conviendrait de faire appel au concours de puissances étrangères (5).

Les événements liés à la première guerre mondiale confirmèrent la valeur de la neutralité diplomatique et militaire pour la sauvegarde du territoire. Ils démontrèrent aussi, selon Chevallaz (6), la nécessité de la cohésion intérieure et la relativité de la neutralité économique pour un pays sans res-

(4) Déclaration des Puissances du 20 mars et du 20 novembre 1815 sur les affaires de la Confédération helvétique : voir Ch. ROUSSEAU, *Droit international public*, Sirey, 1953, p. 148, et G. SAUSER-HALL, *Guide politique suisse*, Payot, Lausanne, 1965, pp. 282-283. La neutralité est mentionnée aux Articles 85, par. 6, et 102, par. 9 de la Constitution.

(5) SAUSER-HALL, *op. cit.*, pp. 286-287.

(6) G.A. CHEVALLAZ, *Neutralité suisse et Nations Unies*, Éd. de l'Aire, Lausanne, 1986, pp. 29-33.

sources naturelles, entouré par des belligérants et dépendant d'eux pour son commerce extérieur.

La Société des Nations (S.D.N.)

La Suisse a fait partie, de 1920 à 1946, de la S.D.N. dont le siège fut fixé à Genève. L'article 435 du Traité de Versailles avait confirmé la neutralité suisse, en reprenant la déclaration de 1815. La crainte de l'isolement détermina le Conseil fédéral à proposer aux Chambres, le 4 août 1919, l'adhésion à l'Organisation en formation. Par la Déclaration de Londres du 13 février 1920, le Conseil de la S.D.N. prit connaissance de la volonté de la Suisse « de participer aux mesures commerciales et financières demandées par la S.D.N. contre un État en rupture de Pacte » ; cependant la Suisse n'était pas tenue de participer à une action militaire ou d'admettre le passage des troupes étrangères sur son territoire.

Le neutralité de la Suisse devait donc être observée de manière différente selon qu'il s'agissait de guerres ordinaires ou de guerres entreprises en exécution du Pacte. Dans le premier cas, la neutralité de la Suisse devait être absolue. Dans le deuxième cas, la Suisse devait observer une neutralité différenciée.

Seul, dans le monde entier, le peuple suisse eut à se prononcer sur son adhésion à la S.D.N. : le 16 mai 1920, le peuple vota, avec réticence, en faveur de l'entrée de la Suisse à la S.D.N., fondée le 10 janvier 1920, par 416 870 oui contre 323 719 non, et par onze cantons et demi contre dix cantons et demi.

Le Conseil fédéral interpréta toujours strictement la Déclaration de Londres. Ainsi, en 1921, la Suisse refusa de laisser passer sur son territoire des contingents internationaux destinés à aller contrôler sur place un plébiscite éventuel à Vilna ordonné par le Conseil de la S.D.N. Elle refusa d'envoyer des forces de police dans le territoire de la Sarre pour surveiller le plébiscite du 13 janvier 1935. Elle refusa d'appliquer intégralement les mesures économiques décidées par la S.D.N. en 1935 lors du conflit italo-éthiopien, se bornant — au lieu de suspendre les relations commerciales avec l'Italie — à maintenir le commerce italo-suisse à son volume antérieur : elle appliqua à l'Italie et à l'Éthiopie les interdictions d'exportation d'armes et de munitions. Elle reconnut promptement l'annexion de l'Éthiopie. Elle refusa de participer au Comité de non-intervention de Londres lors de la guerre civile espagnole (1936-1939).

Ces expériences, ainsi que le déclin de la S.D.N. et la montée des dangers de guerre européenne, incitèrent le gouvernement suisse à revenir à une politique de neutralité permanente et absolue, et, selon Sauser-Hall, à abandonner « l'erreur de la neutralité différenciée » (7). Le 29 avril 1938, le

(7) SAUSER-HALL, *op. cit.*, pp. 287-288 et ROUSSEAU, *op. cit.*, pp. 148-149.

Conseil fédéral soumettait à la S.D.N. un mémorandum demandant que la neutralité traditionnelle de la Suisse fût déclarée compatible avec les stipulations du Pacte, et le 14 mai 1938, le Conseil de la S.D.N. déclara que la Suisse ne serait plus invitée à prendre part, en aucune manière, aux sanctions.

Pendant cette période, des personnalités suisses ont joué un rôle important dans les activités de la S.D.N. et de la Cour permanente de justice internationale (C.P.J.I.) : le Conseiller fédéral Guiseppa Motta a exercé la fonction de médiateur dans l'Affaire de Corfou qui mettait aux prises l'Italie et la Grèce (1923), le juriste international Max Huber a été successivement juge, puis président de la C.P.J.I. (1922-1927) : la Suisse avait reconnu comme obligatoire, sous réserve de réciprocité, la juridiction de la Cour. Carl J. Burckhardt, membre du Comité international de la Croix-Rouge comme Huber, sera nommé Haut-Commissaire de la S.D.N. à Dantzig (1938-1939).

La deuxième guerre mondiale

Le 31 août 1939, le Conseil fédéral adressa une déclaration de neutralité aux puissances, déclarant « formellement que la Confédération suisse maintiendra et défendra par tous les moyens dont elle dispose l'inviolabilité de son territoire et la neutralité que les traités de 1815 et les engagements qui les complètent ont reconnues être dans les vrais intérêts de la politique de l'Europe entière ». Le même jour, le Conseil fédéral publiait l'ordre de mobilisation qui fut suivi, dès le surlendemain, d'une disposition relative au travail obligatoire pour tous. La Suisse voulait à tout prix rester en dehors du conflit.

À trois reprises au moins, en 1940, en 1943 et en 1944, la Suisse, gravement menacée d'une invasion allemande, fit face militairement au danger avec résolution. Sur le plan économique, menacée par les puissances de l'Axe de l'asphyxie, la Suisse se vit contrainte de leur livrer des denrées alimentaires, des produits industriels et du matériel de guerre. En particulier, elle subit le chantage du charbon et du fer par l'Allemagne nazie : l'accord qui suivit, et qui prévoyait notamment un contrôle serré des exportations helvétiques vers le monde libre, suscita une vive réaction de la Grande-Bretagne qui resserra le blocus de la Suisse. Toutefois la Suisse n'abandonna jamais le principe neutre de la réciprocité, de l'égalité juridique des belligérants (8).

Si elle a permis à la Suisse de rester à l'écart des deux conflits mondiaux, la neutralité est ressentie par les pays qui ont souffert des guerres comme

(8) E. BONJOUR, *Histoire de la neutralité suisse*, La Baconnière, Neuchâtel, 1946, pp. 360-361, 363 ; Cl. J. GIGNOUX, *La Suisse, Librairie générale de droit et de jurisprudence*, Paris, 1960, pp. 145-146.

une attitude égoïste : d'où la relance de la politique de neutralité à l'enseigne de « neutralité et solidarité ».

REJOINDRE L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES ?

La Suisse n'a pas adhéré à l'O.N.U. quand la Charte est entrée en vigueur le 24 octobre 1945. Une commission consultative a siégé à Berne en novembre 1945 et a recommandé le maintien de la neutralité traditionnelle et par conséquent l'abstention : adhésion et neutralité étaient jugées incompatibles. Le rapport de la commission fut adopté par le Conseil fédéral.

Il était alors admis que le système de sécurité collective instauré par la Charte des Nations Unies ne laissait pas de place à la neutralité. L'examen des travaux préparatoires de la Charte confirme ce point de vue.

L'Article 2.5 de la Charte prescrit que :

« Les Membres de l'Organisation donnent à celle-ci pleine assistance dans toute action entreprise par elle conformément aux dispositions de la présente Charte et s'abstiennent de prêter assistance à un État contre lequel l'Organisation entreprend une action préventive ou coercitive. »

Le rapport du sous-comité du Comité I/1 de la Conférence de San Francisco portant sur cet article contient l'indication suivante : « Il fut entendu au sous-comité que la neutralité permanente est incompatible avec les principes de (l'article 2.5), en ce qu'aucun État ne peut invoquer un tel statut pour se soustraire aux obligations de la Charte » (9).

Depuis lors, les autorités suisses ont modifié leur position et se sont progressivement rapprochées de l'organisation, sans toutefois que l'adhésion soit encore acquise.

L'adhésion rejetée

Dès 1977, le Conseil fédéral concluait dans son Troisième Rapport sur l'O.N.U. qu'une adhésion était désormais compatible avec la neutralité.

Dans son Rapport de 1981, le Conseil rappelait que l'Assemblée Générale des Nations Unies ne pouvait pas prendre de décisions obligatoires pour les États membres sans leur consentement. Par contre, selon l'article 25 de la Charte, les membres de l'O.N.U. conviennent d'accepter et d'appliquer les décisions du Conseil de Sécurité.

La Charte ne contient pas de disposition spécialement applicable aux États perpétuellement neutres, ni de disposition relative à la formulation de réserves. D'autres États neutres, comme la Suède et l'Autriche, ont adhéré à l'O.N.U. sans faire de réserve de neutralité. En cas d'adhésion, la

(9) « Nations Unies et neutralité », Cours à l'Académie de droit international de La Haye, Charles CHAUMONT, *Recueil des cours*, 1956, Sijthoff, 1957, pp. 6 et 35.

Suisse ne chercherait pas à formuler une telle réserve : par contre, le Conseil fédéral aurait l'intention de déclarer expressément, avant l'adhésion, que la Suisse entend maintenir sa neutralité : cette déclaration serait unilatérale pour éviter toute discussion au sein de l'organisation mondiale.

Pour le Conseil fédéral, la question de la compatibilité d'une adhésion à l'O.N.U. avec la neutralité permanente de la Suisse se pose surtout en relation avec le système de sanctions prévu par la Charte. Les mesures militaires que le Conseil de Sécurité pourrait décider en vertu de l'article 42 seraient incompatibles avec le droit de la neutralité : cependant, il ressort de l'article 43 qu'aucun État membre ne peut être contraint, de manière automatique, à prendre des sanctions militaires. En 1984, le Chef du Département fédéral des affaires étrangères, M. Aubert, notait que « La question est d'ailleurs devenue purement théorique puisque le Conseil n'a jamais pris de telles sanctions et n'en prendra probablement jamais à cause du droit de veto » ...

Par contre, des sanctions non militaires décidées par le Conseil de Sécurité en vertu de l'article 41 lient automatiquement tous les États membres. Néanmoins, en ce cas, la Suisse continuerait à respecter le nombre très limité d'obligations découlant du droit de la neutralité. Par exemple, il ne doit pas accorder de soutien financier aux belligérants ni leur livrer des armes ou des munitions.

En 1977, dans un mémorandum adressé à la Commission consultative *ad hoc* du Conseil fédéral, le Comité International de la Croix-Rouge (C.I.C.R.) avait rappelé que son action était essentiellement fondée sur la neutralité suisse et qu'il ne pourrait remplir pleinement sa mission que si la Suisse appliquait strictement le droit de neutralité et pratiquait une politique rigoureuse de neutralité. Le Conseil fédéral avait alors souligné qu'il était conscient, en tant que dépositaire et garant des Conventions internationales de la Croix-Rouge de ses responsabilités à l'égard du C.I.C.R. : il estimait qu'une politique de neutralité « mûrement réfléchie » au sein de l'O.N.U. ne saurait porter préjudice au C.I.C.R.

En d'autres termes, les responsabilités particulières du C.I.C.R. ne devraient donc pas faire obstacle à une adhésion éventuelle de la Suisse à l'O.N.U.

En 1984, le Conseil fédéral obtenait l'accord des Chambres fédérales en faveur de l'adhésion aux Nations Unies, décision cependant assujettie au référendum obligatoire prévu à l'article 89, alinéa 5, de la Constitution fédérale (10).

(10) *Annuaire suisse de droit international*, Vol. XXIX, 1973, pp. 388-391 ; XXXIV, 1978, pp. 151-159 ; XXXIX, 1983, pp. 202-204, 260-268.

L'adhésion de la Suisse à l'O.N.U. fut rejetée en votation le 16 mars 1986 par tous les cantons et par les troisquarts (75,7 %) des votants, avec une participation relativement élevée pour la Suisse (50,2 %).

Ce rejet fut considéré comme un des « échecs les plus cuisants » jamais enregistré par un projet constitutionnel du Conseil fédéral et du Parlement. Ses raisons en étaient la mauvaise image d'une O.N.U. « politisée » et la volonté du peuple de sauvegarder intégralement la neutralité permanente de la Suisse et sa souveraineté nationale (11).

Les résultats du référendum révélaient une opposition et une incompréhension préoccupantes, pour une démocratie modèle, entre l'opinion des élites politiques élues et l'opinion publique de la « Suisse profonde » : manque de communications et d'information sur la question elle-même et sur l'évolution des relations internationales, repli sur soi d'une population qui se rappelait les mécomptes de son adhésion à la S.D.N., et, par contre, la protection que lui avait procuré la neutralité pendant les deux guerres mondiales ?

Et pourtant, les autorités suisses ont procédé, depuis la création des organisations des Nations Unies, à un rapprochement progressif avec le « système onusien ».

LE RAPPROCHEMENT PROGRESSIF DE LA SUISSE AVEC LE SYSTÈME DES NATIONS UNIES

Dès 1946, la Suisse ouvrait un Bureau de liaison avec les Nations Unies à New York, transformé, en 1948, en « Bureau de l'Observateur permanent de la Suisse auprès des Nations Unies ».

Le statut d'observateur d'un État non membre ne repose sur aucune base juridique, la Charte des Nations Unies n'en faisant pas mention. En raison de la quasi-universalité de l'O.N.U., la plupart des observateurs sont des organisations intergouvernementales (par exemple, le Commonwealth, la Ligue des États Arabes, l'Organisation de l'Unité Africaine), un mouvement de libération (l'Organisation de libération de la Palestine) : en dehors de la Suisse, les seuls États non membres sont actuellement des mini-États (le Vatican, Monaco et Saint-Marin). La « politique du strapontin » permet à la Suisse d'assister aux séances publiques, avec un droit de parole limité, mais sans droit de vote. Son influence politique au sein de l'O.N.U. est donc restreinte.

Sans être membre de l'O.N.U., la Suisse a adhéré au Statut de la Cour Internationale de Justice le 28 juillet 1948 et a reconnu la juridiction obligatoire de la Cour sous condition de réciprocité.

(11) *La Suisse à l'O.N.U. : le 16 mars 1986, un vote historique*, Articles, documents et coupures de presse compilés par René NYDEGGER, Bibliothèque de l'O.N.U., Genève, 1986.

Elle devint membre de toutes les institutions spécialisées et agences du système des Nations Unies et finance certains programmes spéciaux.

En 1966, une représentation permanente de la Suisse auprès des Nations Unies et des autres organisations internationales était créée à Genève, siège de quatorze organisations intergouvernementales.

Un Suisse, Arthur Dunkel, est Directeur général du G.A.T.T. Le Suisse Philippe Rochat est Secrétaire général de l'O.A.C.I. Un diplomate suisse, Edouard Brunner, est Représentant spécial du Secrétaire général des Nations Unies au Proche-Orient. Un autre diplomate suisse, Johannes Manz, a été nommé Représentant spécial du Secrétaire général auprès de la Mission des Nations Unies pour le référendum au Sahara occidental.

En juin 1990, la Suisse a présenté sa candidature officielle au Fonds Monétaire International et à la Banque Mondiale (12).

LA SUISSE ET LA SÉCURITÉ COLLECTIVE

Depuis 1952, la Suisse fait partie de la Commission des Nations neutres pour la surveillance de l'armistice en Corée : à cette fin, elle a mis à la disposition des Nations Unies une mission militaire depuis 1953 (13).

En 1956, pendant la crise de Suez, la Suisse a fourni à la première Force d'Urgence des Nations Unies des moyens de transport aérien. En 1960, elle a transporté par voie aérienne de la nourriture et autres fournitures au Congo ex-belge, dans le cadre de l'Opération des Nations Unies au Congo.

En 1966 et en 1968, le Conseil de Sécurité a imposé certaines sanctions de caractère exécutoire à la suite de la Déclaration unilatérale d'indépendance de la Rhodésie du Sud, les premières sanctions décidées par les Nations Unies (Résolutions 232 et 253). En se prévalant de l'article 2.6 de la Charte qui dispose que « L'Organisation fait en sorte que les États qui ne sont pas membres des Nations Unies agissent conformément à (ses) principes dans la mesure nécessaire au maintien de la paix et de la sécurité internationale », le Secrétaire général de l'O.N.U. a invité la Suisse, à plusieurs reprises, à participer à l'action coercitive décidée par l'O.N.U.

Après avoir rappelé que juridiquement, la Suisse n'a pas à se soumettre aux sanctions obligatoires de l'O.N.U., le Conseil fédéral décidait, de manière autonome, de prendre les mesures nécessaires pour éviter que le

(12) La Suisse est membre de l'O.I.T., de la F.A.O., de l'U.N.E.S.C.O., de l'O.M.S., de l'O.A.C.I., de l'U.P.U., de l'U.I.T., de l'O.M.M., de l'O.M.I., de l'O.M.P.I., du F.I.D.A., de l'U.N.I.C.E.F., du H.C.R., de l'O.N.U.D.I., de la C.N.U.C.E.D., du G.A.T.T., du P.N.U.D. et de la C.E.E. Elle contribue financièrement à l'U.N.R.W.A., au F.N.U.A.P., à l'U.N.I.T.A.R., au P.A.M. et au Programme des Volontaires des Nations Unies. Pour la demande d'adhésion au F.M.I., voir *Journal de Genève*, 6 mars et 17 avril 1991.

(13) SAUSER-HALL, *op. cit.*, p. 291.

territoire suisse ne serve de base pour éluder les sanctions. Ces mesures comprenaient :

a) l'interdiction des exportations d'armes vers la Rhodésie ; b) le maintien des échanges commerciaux dans les limites du « courant normal » ; c) le blocage des avoirs de la Banque de Rhodésie en mains de la Banque nationale suisse et d) la fermeture du Consulat de Suisse à Salisbury. Le principe du traitement paritaire, un élément essentiel d'une politique de neutralité fiable, n'est évidemment pas applicable à des sanctions décidées par la collectivité des nations dans le contexte de la sécurité collective, afin de « punir » un État coupable d'agression ou de violation du droit international. La Suisse se déclarait donc solidaire des décisions unanimes prises par les Nations Unies.

Les sanctions contre l'Afrique du Sud ne posèrent pas de problèmes à la Suisse dans sa politique de neutralité. Quand le Conseil de Sécurité décréta, par sa Résolution 418 (1977), un embargo sur les armes contre l'Afrique du Sud en raison de son refus de se retirer de la Namibie, la Suisse appliquait déjà cette mesure de manière autonome conformément à sa pratique de ne pas livrer d'armes dans des régions en proie à des tensions politiques. La Résolution ordonnait aussi la cessation de toute coopération en ce qui concerne la fabrication d'armes nucléaires : or la Suisse n'entretenait aucune collaboration avec l'Afrique du Sud dans ce domaine, car elle est partie au Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires qui lui interdit d'aider les États à se doter d'armes de ce type. Enfin, l'obligation de renoncer à octroyer des licences pour la fabrication d'armes n'avait pas de conséquences pratiques pour la Suisse étant donné la retenue qu'elle s'imposait déjà dans ce domaine (14).

LA GUERRE DU GOLFE

En condamnant l'Irak et en s'associant pleinement aux sanctions décidées par l'O.N.U., la Suisse, selon certains observateurs (15), aurait rompu avec une certaine conception de la neutralité, pierre angulaire de la politique étrangère helvétique : en d'autres termes, le conflit latent entre pure neutralité et solidarité internationale aurait été réglé au profit de cette dernière.

Le 2 août 1990, le jour même de l'invasion du Koweït par l'Irak, le Conseil de Sécurité condamne l'invasion et exige à l'unanimité le retrait immédiat et inconditionnel de toutes les forces irakiennes (Résolution 660).

(14) E. ROETHLISBERGER, *L'O.N.U. — Pourquoi pas ?*, La Baconnière, Neuchâtel, 1974, pp. 56, 58, 70-75, 117, *Annuaire suisse de droit international*, XXXIX, 1983, pp. 264-267 ; *The Blue Helmets*, U.N., New York, 1990, pp. 422, 437.

(15) *L'Hebdo*, 4 janvier 1991, *L'Impact*, avril 1991.

Le 6 août, le Conseil décide le boycottage commercial, financier et militaire de l'Irak. Tous les États, y compris ceux qui ne sont pas membres de l'O.N.U., sont invités à respecter l'embargo : la résolution est votée par 13 voix pour et deux abstentions (Cuba et le Yémen — Résolution 661).

Dès le 7 août, le Conseil fédéral adoptait une ordonnance permettant à la Suisse d'appliquer des sanctions analogues à celles décidées par le Conseil de Sécurité. Comme pour la Rhodésie, la décision de la Suisse, non membre de l'O.N.U., était prise de manière autonome.

René Felber, Chef du Département fédéral des affaires étrangères, rappelait qu'il n'existait aucun devoir de neutralité en matière économique dans les deux Conventions de La Haye de 1907, soit la V^e et la XIII^e. « La communauté internationale exigeant une application universelle des mesures économiques, la Suisse ne pouvait pas se permettre de rester à l'écart. C'aurait été de la faiblesse, de la lâcheté ! ». Les partis politiques suisses approuvèrent unanimement cette décision, en saluant la rapidité de la réaction gouvernementale (16).

Le 23 août, la Suisse informait l'Irak qu'elle ne reconnaissait pas l'annexion du Koweït : la résolution adoptée le 9 août par le Conseil de Sécurité avait déclaré cette annexion sans aucun fondement juridique, nulle et non avenue (Résolution 662). La Suisse protestait contre l'attitude de l'Irak face aux ressortissants étrangers retenus sur territoire irakien en violation du droit international. Elle exigeait que tous puissent quitter l'Irak sans délai et sans condition : le 18 août, le Conseil de Sécurité avait exigé que l'Irak autorise et facilite le départ immédiat du Koweït et de l'Irak des nationaux des États tiers (Résolution 664) (17).

Le 1^{er} octobre, au cours d'une séance de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, le représentant parlementaire suisse confirmait le soutien total de son pays aux mesures tendant à faire appliquer les règles du droit des gens, à faire respecter le droit humanitaire et à faire retrouver leur liberté aux otages : « La neutralité ne signifie pas l'indifférence morale ni le silence embarrassé devant le scandale. Elle ne saurait non plus justifier l'abstention quand les pays s'unissent contre un agresseur pour lui faire retrouver à travers des sanctions, le sens du respect des principes essentiels qui règlent les rapports des nations, qui protègent la vie, l'intégrité et la liberté des hommes (18).

Revenant au principe neutre du « traitement paritaire », la Suisse décidait en novembre d'interdire les livraisons d'armes à l'Arabie saoudite, à Bahrein et aux Émirats arabes unis : l'Irak et l'Iran, la Syrie, la Jordanie et Israël étaient déjà soumis à un tel embargo (19).

(16) *Journal de Genève*, 8, 11-12 août, 25 septembre 1990 ; *Le Monde*, 9 août 1990.

(17) *Journal de Genève*, 26, 27 août 1990.

(18) Doc. du Conseil de l'Europe, AS (42) CR13.

(19) *Le Monde*, 16 novembre 1990.

L'attaque aérienne alliée commençait le 17 janvier 1991.

Dans une déclaration prononcée devant les deux Chambres réunies le 21 janvier, le président de la Confédération, Flavio Cotti, confirma que la Suisse condamnait toujours aussi sévèrement l'Irak et approuvait toujours aussi fermement les résolutions du Conseil de Sécurité : « L'Irak porte la responsabilité de la guerre », et Saddam Hussein s'est obstiné à repousser toutes les offres de conciliation et à persister dans la violation du droit international. Ainsi, le président Cotti ne s'est pas contenté de rappeler ce que la Suisse, traditionnellement, n'a pas cessé de faire en cas d'aggravation brusque de la situation internationale — appels au bon sens des belligérants potentiels, offres de bons offices, soutien accru au C.I.C.R., etc. — mais il a encore justifié la politique de sanctions de l'O.N.U. qui venait de conduire à un recours massif aux moyens de force, ou, en réalité à légitimer ce recours à la force (20).

Interpellé le 23 janvier au Conseil des États sur la position de la Suisse dans la guerre du Golfe, René Felber reconnaissait la nécessité de redéfinir la politique suisse de neutralité à la lumière des événements récents, mais « pas sous l'impression d'un seul événement » (21).

Selon un sondage publié le 24 janvier, 48,7 % des 302 personnes interrogées estimaient que la Suisse devait maintenir une attitude passive neutre pendant la guerre du Golfe, alors que 41,4 proposaient que leur pays lance une initiative de paix (22).

Fin janvier, les autorités suisses rappelaient que l'espace aérien suisse était interdit aux parties belligérantes dans le Golfe. Seuls étaient autorisés les vols humanitaires. Cette décision était conforme aux dispositions de la V^e Convention de La Haye de 1907, selon lesquelles l'État neutre est tenu de faire en sorte que son territoire ne puisse pas être utilisé par les belligérants, ni pour des opérations militaires ni pour y faire passer des troupes ou des convois de munitions ou d'approvisionnements. L'État neutre a donc le devoir d'assurer la défense militaire de son territoire, y compris l'espace aérien (23).

L'offensive terrestre alliée était déclenchée le 24 février : ce même jour, le Département fédéral des affaires étrangères exprimait ses regrets que Saddam Hussein n'ait pas saisi la dernière chance offerte par la coalition (l'ultimatum donné à l'Irak jusqu'au 23 à midi pour commencer à évacuer ses troupes du Koweït) (24).

(20) *Le Courrier*, 22 janvier 1991 ; *L'Impact*, avril 1991.

(21) Sondage réalisé par l'Institut I.P.S.O. à Genève pour la *Tribune de Genève* et pour l'émission Rundschau de la télévision suisse alémanique : *Tribune de Genève*, 24 janvier 1991.

(22) *Tribune de Genève*, 24 janvier 1991.

(23) *Journal de Genève*, 1^{er} février 1991 ; DOMINIGÉ, *op. cit.*, p. 413.

(24) *Journal de Genève*, 25 février 1991.

À la suite de la rébellion et de l'exode kurde, René Felber estimait que la solution du problème kurde passait par un changement de régime à Bagdad.

Par ailleurs, une étude publiée en 1991 révélait que onze sociétés suisses, sur un total de 207 sociétés, avaient fourni à l'Irak des matériels militaires non conventionnels : ainsi, une entreprise tessinoise et une entreprise bernoise étaient soupçonnées d'avoir livré à l'Irak des pièces servant à la fabrication d'armes nucléaires, — une société zurichoise aurait livré à l'Irak une installation de fermentation qui pourrait, théoriquement, servir à la production d'armes bactériologiques, — une entreprise bernoise aurait envoyé en Irak des pièces pouvant servir à la construction du fameux « supercannon ». À la suite de ces révélations, le Département militaire fédéral, sous l'impulsion de son chef, Kaspar Villiger, a élaboré un projet de loi instaurant un contrôle plus sévère des exportations suisses de technologie de pointe en matière d'armements (25).

La Suisse fait partie de l'O.N.U. économique, sociale et humanitaire. Elle s'est rapprochée de l'O.N.U. « politique » en respectant les décisions prises par le Conseil de Sécurité à l'égard de la Rhodésie et de l'Irak dans le cadre de la sécurité collective. Comme État observateur, non membre, elle ne bénéficie cependant d'aucun des avantages de cette participation réduite.

D'autres États neutres n'ont pas eu les mêmes « états d'âmes » que la Suisse : ils sont membres de l'O.N.U. et y jouent un rôle actif et visible.

DES ÉTATS « NEUTRES » MEMBRES DE L'O.N.U.

La Suède est devenue membre de l'O.N.U. le 19 novembre 1946, sans avoir fait de réserve de neutralité. La politique de neutralité de la Suède remonte au Congrès de Vienne de 1815. En 1905, la Suède et la Norvège ont conclu un Traité qui établissait « une zone neutre qui jouirait des avantages d'une neutralité perpétuelle ». Cette neutralité ne repose cependant sur aucune loi constitutionnelle.

Alors que la Suisse a un statut conventionnel de neutralité perpétuelle reconnu internationalement, la Suède n'exerce qu'une « politique de neutralité » : celle-ci aboutit à rejeter toute alliance militaire, à refuser de permettre l'établissement sur le territoire suédois de bases étrangères, et repose sur une défense nationale de niveau technique élevé (26).

(25) *Journal de Genève*, 9 avril 1991 ; P. SALINGER, E. LAURENT, *Guerre du Golfe*, O. Orban, 1991, p. 295, *Journal de Genève*, 22 août 1990, 19 mars 1991, *Tribune de Genève*, 28 janvier 1991.

(26) *Neutralité*, I. FABELA, Pedone, 1949, p. 34 ; *Institutions des relations internationales*, Ch. A. COLLIARD, Dalloz, 1990, p. 119.

Une politique de neutralité peut s'adapter à de nouveaux engagements, alors que le statut de neutralité, dont bénéficie la Suisse, doit respecter les obligations du droit de la neutralité.

La Suède resta neutre pendant la première et la deuxième guerre mondiale : cependant, pendant cette dernière, elle dut autoriser le passage de troupes allemandes de Norvège en Finlande et le transit à travers son territoire de matériel de guerre.

Au sein de l'O.N.U., la Suède pratique une politique active et prend souvent position, par exemple contre la politique d'apartheid de l'Afrique du Sud. Elle a été membre du Conseil de Sécurité et a fourni des troupes pour des opérations de maintien de la paix des Nations Unies au Proche-Orient, au Congo ex-belge et à Chypre. Le Comte Folke Bernadotte, Président de la Croix-Rouge suédoise, fut le premier médiateur des Nations Unies entre Israël et les pays arabes après la création de l'État d'Israël et les hostilités qui s'ensuivirent : il fut assassiné en septembre 1948. Le deuxième Secrétaire général des Nations Unies fut un diplomate suédois, Dag Hammarskjöld, de 1953 à 1961 : il créa les forces de maintien de la paix (les Casques bleus) pendant la crise de Suez et dirigea l'Opération des Nations Unies au Congo, où il trouva la mort en service. Son « activisme » politique lui valut l'hostilité de l'U.R.S.S., des États-Unis et de la France. Plusieurs commandants-en-chef de Forces de maintien de la paix des Nations Unies furent des officiers suédois.

Parmi les 16 États simultanément admis à l'O.N.U. le 14 décembre 1955, trois étaient neutres, l'Autriche, la Finlande et l'Irlande à des titres divers. Cette admission en bloc (le « package deal ») a fait prévaloir l'objectif de l'universalité de l'organisation sur les exigences des Articles 4.1 et 5 de la Charte.

En particulier, il apparaissait qu'il n'y avait plus d'incompatibilité entre l'appartenance à l'O.N.U., les obligations de la sécurité collective et le statut, ou une politique de neutralité.

On pourrait en effet estimer que, même si la neutralité n'est pas explicitement prévue par la Charte, elle peut être insérée dans le système de sécurité collective par des interventions complémentaires non militaires, par exemple par la médiation ou l'action humanitaire, dans la mesure où ces interventions sont autorisées ou requises par le Conseil de Sécurité.

Cette thèse demanderait une interprétation « souple » des exigences de l'Article 2.5, 4.1, 5 et 43.1 de la Charte.

La mise à la disposition du Conseil de Sécurité, sur son invitation, de forces armées, d'assistance et de facilités, y compris le droit de passage, est soumise, en vertu de l'Article 43, à la négociation d'accords entre le Conseil de Sécurité et les membres de l'Organisation. Ces accords devront ensuite être ratifiés par les États signataires.

La contribution des États membres aux mesures de sécurité collective n'est donc pas imposée unilatéralement par le Conseil de Sécurité, mais doit être négociée. La neutralité pourrait éviter à un État de fournir des forces armées, au sens de l'Article 42, s'il est resté en dehors des accords.

L'expérience des deux opérations militaires décidées ou légitimées par le Conseil de Sécurité (Corée et Koweït), sous couvert de l'Article 42 de la Charte, démontre que, dans la pratique, les contributions militaires des États sont déterminées non par les Nations Unies, mais par les États membres.

Selon cette interprétation, il suffirait à un État de ne pas participer à un accord ou de refuser de la ratifier, pour échapper à l'intervention militaire collective (27).

La neutralité de l'Autriche après la deuxième guerre mondiale fut entérinée en 1955 par la signature d'un mémorandum avec l'U.R.S.S. Le traité « portant rétablissement d'une Autriche libre et indépendante » a été conclu le 15 mai 1955 par les Quatre grandes Puissances et l'Autriche. Par une loi constitutionnelle du 26 octobre 1955, « l'Autriche proclame librement sa neutralité perpétuelle », elle affirme qu'elle maintiendra et défendra cette neutralité, n'adhérera à aucune alliance militaire et n'admettra pas de bases militaires sur son territoire (28). La neutralité de l'Autriche fut ensuite reconnue par quelques cinquante États, dont les quatre grandes puissances et la Suisse, qui lui avait servi de modèle. La même année, l'Autriche devenait membre de l'O.N.U., sans avoir exprimé de réserves quant à sa neutralité.

À l'Assemblée générale, l'Autriche s'efforce de suivre une politique conforme à sa neutralité : elle a ainsi souvent eu recours à l'abstention. Elle a cependant été membre du Conseil de Sécurité, ce qui l'a intégré directement dans le système de sécurité collective onusien. Elle a participé aux opérations de maintien de la paix des Nations Unies en envoyant des techniciens au Congo ex-belge, des troupes au Sinaï, au Golan, à Chypre. Des officiers autrichiens ont commandé à plusieurs reprises la Force d'Observateurs du dégagement entre Israël et la Syrie. L'Autriche a participé aux sanctions contre la Rhodésie. Le Major Général Gunther Greindl a été nommé en avril 1991 comme Chef de la Mission d'observation des Nations Unies pour l'Irak et le Koweït. Personnage controversé après son mandat, Kurt Waldheim, diplomate autrichien, fut le quatrième Secrétaire général de l'O.N.U., de 1972 à 1981.

La Finlande a été également admise à l'O.N.U. le 14 décembre 1955. La neutralité finlandaise est basée sur le traité d'amitié et de coopération signé avec l'U.R.S.S. en 1948 qui mentionne la volonté de la Finlande de rester

(27) CHAUMONT, *op. cit.*, pp. 38-39.

(28) COLLIARD, *op. cit.*, pp. 117-118.

en dehors des conflits qui opposent les grandes puissances. Sans être une véritable déclaration de neutralité, celle-ci a été reconnue dans les faits par l'U.R.S.S. en 1956 et dans les années 60 par la France, le Royaume-Uni et les États-Unis. La Finlande s'est abstenue de condamner l'U.R.S.S. lors de la répression soviétique en Hongrie en 1956. Membre du Conseil de Sécurité de 1968 à 1970, la Finlande a envoyé des troupes au Proche-Orient et à Chypre : des officiers finlandais ont commandé des Forces des Nations Unies au Golan et à Chypre.

Également admise à l'O.N.U. en décembre 1955, l'Irlande neutre a joué un rôle actif dans les opérations de maintien de la paix des Nations Unies au Proche-Orient, au Congo ex-belge et à Chypre.

Sa neutralité est cependant ambiguë. La Constitution irlandaise de 1937 ne la mentionne pas et l'Irlande n'a pas signé les Conventions de La Haye V et XIII. Le désir de neutralité exprimé par de Valera dès 1921 semblait plus lié à affirmer la souveraineté et l'indépendance de l'Irlande par rapport au Royaume-Uni, plutôt qu'une neutralité *erga omnes*. Membre de la S.D.N. depuis 1923, sans réserve quant à sa neutralité, le gouvernement irlandais accepta en 1935 l'obligation d'imposer des sanctions économiques à l'Italie. L'Irlande a mis en œuvre une politique souple de neutralité qui la tint à l'écart de la deuxième Guerre mondiale, tout en accordant des facilités au Royaume-Uni, et qui l'empêcha de se joindre à l'O.T.A.N. Elle ne cachait cependant pas ses liens avec l'Occident et la civilisation chrétienne, et son soutien au monde libre contre la menace du communisme. Elle est devenue membre de la Communauté européenne en 1972 (29).

Ces États neutres, membres à part entière de l'O.N.U., jouent donc un rôle actif et utile dans le cadre des opérations de maintien de la paix : leur neutralité est une garantie et un atout pour démontrer et maintenir l'impartialité des Casques bleus ou des observateurs de l'O.N.U. Leur neutralité est un atout pour la sélection de leurs ressortissants à des postes de haut niveau dans les instances politiques, économiques, sociales ou militaires des Nations Unies. Leur droit de vote au Conseil de Sécurité, à l'Assemblée générale des Nations Unies ou dans d'autres assemblées ou conférences leur donne un poids politique que n'ont pas les observateurs.

Les avantages de la participation paraissent l'emporter si clairement sur les inconvénients éventuels qu'on peut se demander ce qui retient encore la Suisse (ou les Suisses) en dehors de la quasi-universalité onusienne.

(29) *The Blue Helmets*, op. cit., pp. 419, 420, 422-428, 432, 435, 436, 440 ; Pour l'Autriche, voir COLLARD, op. cit., p. 118 ; pour l'Irlande, voir *A singular Stance, Irish Neutrality in the 1980s*, Patrick KEATINGE, *Institute of Public Administration*, Dublin, 1984, pp. 10-37 ; et *Ireland and the Threat of Nuclear War — The Question of Irish Neutrality*, Bill McSWEENEY, Ed., Dominican Publications, 1985, pp. 22-25.

La récente admission des deux Corées à l'O.N.U. pourrait isoler encore plus la Suisse sur son « strapontin » au sein de l'organisation mondiale.

LA SUISSE ET L'EUROPE

L'adhésion de la Suisse, en 1963, au Conseil de l'Europe, une organisation de concertation sans ambitions fédératives, n'a pas entaché sa neutralité : elle a seulement confirmé publiquement son appartenance au groupe des pays démocratiques d'Europe occidentale. Et pourtant, en 1957 encore, le Conseil fédéral estimait qu'une adhésion de la Suisse au Conseil de l'Europe poserait certains problèmes au regard du statut suisse de la neutralité (30).

La signature du Traité de Rome le 25 mars 1957 et la création du Marché Commun, sur initiative française, a rencontré l'opposition du Royaume Uni et d'autres États membres de l'Organisation européenne de coopération économique, dont la Suisse, États attachés à l'établissement d'une zone européenne de libre-échange.

Sur une initiative suisse (31), l'Association européenne de libre-échange (A.E.L.E.) fut créée par la Convention de Stockholm du 4 janvier 1960, signée par l'Autriche, le Danemark, la Norvège, le Portugal, le Royaume-Uni, la Suède et la Suisse. L'Irlande est devenue membre de l'A.E.L.E. en 1970. Le Royaume-Uni et le Danemark la quittèrent en décembre 1972, et le Portugal en décembre 1985, pour rejoindre la Communauté économique européenne (C.E.E.). La Finlande devint membre de l'A.E.L.E. en janvier 1986 et le Liechtenstein a déposé une demande d'adhésion en mars 1991.

La Convention de Stockholm avait été considérée dès le début comme un moyen de créer un pont avec la C.E.E. pour engager de nouvelles négociations dans le but de créer une zone de libre-échange au sein de l'Europe. L'attraction de la C.E.E., la réalisation du marché intérieur en 1992 prévue par l'Acte unique de 1986 ont posé un défi aux pays de l'A.E.L.E. : ils ont compris qu'ils devaient éviter à tout prix de demeurer en marge de l'intégration économique, et potentiellement politique, menée par la C.E.E.

Par la Déclaration de Luxembourg d'avril 1984, les ministres de la C.E.E. et de l'A.E.L.E. convinrent de créer un Espace économique européen (E.E.E.) englobant les 19 pays des deux organisations, parallèlement à l'achèvement du marché intérieur de la C.E.E.

Les négociations formelles débutèrent en juin 1990. L'accord instaurant l'E.E.E. a été finalement conclu le 21 octobre 1991. Il permettra aux pays de l'A.E.L.E. et au Parlement européen de ratifier le Traité qui devrait

(30) « L'Europe : Chances et défis pour la Suisse », Arnold KOLLER, *Semaine judiciaire*, Genève, n° 23, 18 juin 1991, p. 362.

(31) E.F.T.A. *Occasional Paper n° 24*, Ph. G. NELL, juillet 1988, E.F.T.A. *Fact Sheets / 10*, février 1991.

ainsi entrer en vigueur à la même date que le Marché unique de la C.E.E., le 1^{er} janvier 1993. Cependant, l'avis rendu le 14 décembre 1991 par la Cour de Justice de la C.E.E. devrait provoquer une nouvelle négociation des dispositions juridictionnelles du Traité sur l'E.E.E. et un retard des ratifications dans les 19 pays qui en seront membres.

Pour la Suisse, le Conseil fédéral devrait soumettre son message au Parlement au printemps 1992. Une soixantaine de lois fédérales devrait être modifiée, sous réserve d'une votation populaire fin 1992, qui devrait également se prononcer sur une limitation éventuelle des initiatives populaires.

Les négociations ont été difficiles. Le Conseil fédéral avait rêvé d'une « troisième voie » helvétique : ni adhésion, ni isolement, mais d'éternelles fiançailles Suisse-C.E.E. » (32).

En fait, la formule miracle qui aurait permis à la Suisse de profiter de tous les avantages du Grand Marché de 1993 sans payer le prix de l'adhésion était mort-née.

La demande de co-décision qui aurait permis aux pays de l'A.E.L.E. d'être politiquement associés à chacune des décisions communautaires sur l'E.E.E. fut rejetée par les instances de la C.E.E. Les exigences présentées par la C.E.E. concernant, entre autres, la libre disposition des personnes, l'agriculture, la pêche, le trafic routier et le « Fonds de cohésion » (33) ont posé des problèmes graves pour certains pays de l'A.E.L.E.

Par ailleurs, l'A.E.L.E. est divisée devant une C.E.E. unie. L'Autriche a demandé à adhérer à la C.E.E. en 1990, la Suède en juillet 1991. En présentant sa demande d'adhésion à la C.E.E., la Suède a précisé qu'elle maintiendrait sa politique de neutralité. En novembre 1991, le gouvernement conservateur issu des élections suédoises a déclaré que « la neutralité suédoise était morte ». Sans faire partie d'une alliance politique ou militaire, la Suède avait décidé le passage de la neutralité à un concept d'intégration européenne (34).

Fin juillet 1991, la Commission européenne a rendu un « avis positif » à la demande d'adhésion de l'Autriche à la Communauté européenne, mais à condition que sa neutralité n'entrave pas la marche de la Communauté vers l'union politique (35). Une même réserve s'appliquerait également à une demande d'adhésion de la Suisse.

(32) *Journal de Genève*, 17 avril 1991 ; *L'Hebdo*, 28 mars 1990.

(33) Le « Fonds de cohésion » devrait être financé par l'A.E.L.E. au profit de l'Islande, la Grèce, l'Espagne et le Portugal, *Le Monde*, 20 juin 1991.

(34) *Le Monde*, 16-17 juin 1991 ; *Journal de Genève*, 2 décembre 1991.

(35) *Le Monde*, 2 août 1991.

LA SUISSE ISOLÉE OU INTÉGRÉE ?

Les dirigeants suisses ont pris position : pour eux, la Suisse doit adhérer à l'O.N.U. et entrer dans la C.E.E., tout en maintenant sa neutralité, comme la Suède et l'Autriche.

La peuple suisse, lui, hésite : il craint de « se jeter à l'eau » en perdant neutralité et sécurité. Le rejet de l'O.N.U. en 1986 et le rejet du système de la taxe à la valeur ajoutée en juin 1991 reflètent les craintes populaires du changement et de l'inconnu.

Et pourtant, le temps presse : l'isolement de la Suisse du mouvement européen et de la coopération mondiale lui serait préjudiciable sur le plan politique et économique et affecterait son prestige.

En contrepartie, l'expérience fédérale et la sagesse politique helvétiques seraient un atout pour l'Europe en construction. De même, l'O.N.U. politique ne pourrait que bénéficier de la présence et de la participation d'une Suisse de tradition neutre et démocratique, avec sa longue expérience de médiation politique et d'aide humanitaire.

Il est cependant clair que l'intégration progressive et désirable de la Suisse dans un ensemble européen à vocation fédérale aura une influence sur la conception et la pratique traditionnelle de sa neutralité. Membre d'un groupe relativement homogène d'États démocratiques, qui devrait définir une politique étrangère commune et, ultérieurement, une politique commune de défense et de sécurité, la Suisse, comme les autres États neutres, pourrait difficilement se dissocier des positions prises en commun et se retrancher dans sa « forteresse » de neutralité absolue. Une certaine adaptation progressive dans les faits, dans les esprits et dans les textes sera donc probablement inévitable.

Pour le Conseiller fédéral Arnold Koller,

« nous devons avoir la lucidité d'admettre qu'en 1991 l'interdépendance culturelle, économique, politique et juridique de l'Europe représente un facteur aussi important que la neutralité pour la sécurité et l'indépendance de notre pays. »

Le professeur Dominicé en a conclu que « si, par hypothèse, une construction de type confédéral, ou un système convaincant de sécurité collective, devaient être instaurés en Europe, la neutralité deviendrait inutile » (36).

À la suite du renouveau des Nations Unies et de la création, par les accords de Maastricht, d'une Union européenne, il est à espérer que la Suisse choisira la solidarité sur les plans universel et européen, même si celle-ci annonce « le crépuscule » de sa neutralité traditionnelle.

(36) KOLLER, *op. cit.*, p. 365, DOMINICÉ, *op. cit.*, p. 425.