Zeitschrift: Schweizer Monatshefte : Zeitschrift für Politik, Wirtschaft, Kultur
Herausgeber: Gesellschaft Schweizer Monatshefte
Band: 65 (1985)
Heft: 3

Rubrik: Replik und Duplik

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: 11.12.2025

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

Replik und Duplik

Die Schweiz und die UNO

Professor André de Muralt hat in der Juninummer 1984 Argumente gegen den Beitritt der Schweiz zur UNO formuliert, denen Botschafter Jean Monnier, Rechtsberater des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten, in der Novembernummer geantwortet hat. Mit der Replik von André de Muralt und der Duplik von Jean Monnier ist diese Kontroverse abgeschlossen. Zum Thema selbst werden weitere Beiträge erscheinen.

Les quelques idées que j'ai avancées dans un article des *Schweizer Monatshefte* sur «La Suisse et l'ONU» (juin 1984), ont suscité de vives réactions, dont celles de MM. Pierre Graber* et Jean Monnier. Notre ancien ministre des Affaires Etrangères et l'éminent juriste du Département politique fédéral contestent l'ensemble de ma position. J'aimerais leur répondre sans polémique, en faisant apparaître les principaux points de notre désaccord et l'horizon philosophique du débat.

1. L'ONU, sa nature, son action

L'ONU se définit selon le préambule de sa charte comme l'assemblée démocratique des peuples du monde. En réalité, elle s'est donnée l'organisation supposée efficace d'un club de vainqueurs. Elle le restera, tant que le droit de véto sera maintenu. Sur le terrain, l'ONU parvient au mieux à «geler» les conflits mineurs, l'expression est de M. Edouard Brunner, au pire à laisser les Grands se partager le monde en zones d'influence dont les dispositions de Yalta n'avaient pas prévu les limites. Paralysée de fait dans son Conseil de sécurité, elle se donne dans son Assemblée l'illusion de sa représentativité universelle de droit.

2. La neutralité suisse n'est pas de droit coutumier international

L'argumentation officielle prétend que la neutralité suisse est une pièce du «droit coutumier international» et que ce serait affaiblir sa position que de vouloir l'asseoir sur une nouvelle convention internationale. En réalité, si les nations savent aujourd'hui, ou du moins gardent encore le souvenir de notre politique de neutralité totale, c'est qu'une diplomatie opiniâtre a su obtenir, au cours des siècles, une série de conventions bi- ou multilatérales établissant et garantissant l'indépendance, puis la neutralité de notre pays. Le moins que l'on puisse en effet attendre d'une convention est qu'elle oblige ses signataires à une conduite conforme aux dispositions convenues,

au moins pour un temps, jusqu'à ce que, pour répondre aux besoins d'une situation nouvelle, s'impose le renouvellement des accords passés. La neutralité suisse ne semble donc pas de droit coutumier international, à supposer qu'un tel droit existe.

3. Le système juridique international contemporain

La doctrine juridique distingue le droit qui naît de conventions ou de contrats et le droit qui exprime une coutume. En réalité, toute forme de droit, coutumier ou non, exprime une certaine convention ou accord des volontés. Dans le cas du droit coutumier, la convention peut n'être que tacite ou implicite, et se réduire à un usage commun. Elle institue des mœurs, dont chacun sait que dans plusieurs langues européennes le mot qui les désigne signifie précisément les coutumes. Celles-ci, exprimant le mode de vie d'un groupe humain, en définissent le lien moral. Si elles conviennent d'un droit véritable, c'est-à-dire de la juste relation, du bien commun des volontés en présence, l'histoire montre qu'elles ne tardent pas à être suivies de leur promulgation en un code normatif ayant force de loi. Dans le cas du droit tel qu'il est constitué par les institutions politiques de notre temps, au contraire, l'accord des volontés coïncide avec la promulgation du droit en lois positives. La convention ici aussi manifeste un droit, mais elle le constitue d'une manière immédiatement positive, c'est-à-dire explicitement et expressément contractuelle. Comme elle exprime ce faisant la volonté, directe ou représentée, du «souverain», elle en définit par là-même les obligations légales[1].

Ces quelques notions peuvent être transposées par analogie d'un Etat particulier au système inter-national que constituent les Etats entre eux. Ceux-ci, dans leurs relations internationales, concluent certaines conventions bi- ou multilatérales, qui assurent dans l'hypothèse la meilleure un certain équilibre de leurs intérêts mutuels. Ces conventions sont donc autant d'actes constitutifs d'un droit international public qui les obligent légalement. Ici s'arrête pourtant la similitude avec le droit interne d'un Etat. Celui-ci en effet impose obligatoirement sa loi par le pouvoir judiciaire qu'il exerce, et le fait respecter réellement par la puissance coercitive de sa police. Le droit international public ne dispose pas d'une telle puissance coercitive; il n'oblige pas réellement, ou plutôt les dispositions légales qu'il promulgue, les jugements qu'il rend, peuvent ne pas obliger de fait un Etat qui voudrait ou aurait le pouvoir de s'y soustraire. Le garant, sinon le fondement, du droit international public reste donc l'équilibre inter-national des forces des Etats eux-mêmes, et la menace de représailles, dont la forme extrême est la guerre.

Il n'est pas impensable cependant qu'au sein d'un tel système, un communauté politique ne puisse s'instaurer, au delà des nations souveraines, et qu'une série de conventions internationales ne puisse constituer les prémisses d'un ordre juridique international unifié, d'un droit communautaire et finalement d'un droit étatique interne. Notre pays a connu cette évolution, et l'Europe s'y est engagée elle aussi. Dans ces deux cas, il y avait, il

y a, un usage commun, des coutumes, une unité de civilisation, de conception spirituelle et d'histoire vécue, qui seuls peuvent fonder concrètement une communauté politique.

Un Etat est un «universel concret» (Hegel). De par leur abstraction idéale, les «droits de l'homme» n'acquerront jamais de portée juridique, la «nature humaine» ni la «raison» ne seront jamais le fondement immédiat suffisant d'une communauté politique. Une constitution juridique, si rationnelle, si démocratiquement élaborée et ratifiée soit-elle, ne suffira pas davantage à en assurer la légitimité et la stabilité; elle doit pouvoir s'appuyer encore sur le fond d'une civilisation commune. C'est cette appartenance à une unité de tradition qui manque, qui ne peut que manquer à la communauté des Etats du monde. Ce n'est pas là la constatation d'un défaut, mais bien plutôt d'un fait positif, la multiplicité et la richesse des civilisations humaines. Il n'est donc pas possible d'imaginer que l'ONU évoluera vers la forme unitaire d'un Etat mondial, dont le droit international public, codifié à partir des conventions internationales de fait, jouerait le rôle d'un droit étatique interne. Qui d'ailleurs le pense, sinon les partisans sentimentaux de l'adhésion inconditionnelle de la Suisse à l'ONU ?

4. La Suisse et l'ONU

Dans ce monde dont la multiplicité est polarisée en groupes hostiles par la puissance des Grands, un Etat souverain et neutre telle la Suisse a sa place. Si tel est son intérêt, jugé selon le réalisme politique le plus serein, il peut certes participer à une organisation des nations du monde, pourvu que, sachant que celle-ci ne tiendra jamais que par l'équilibre des forces de ses membres, il sache encore reconnaître la loi que sa réalité politique lui impose, c'est-à-dire appuyer sa neutralité sur une politique de défense armée suffisante, et la faire accepter comme telle en bonne et due forme par l'organisation dans laquelle il prétend entrer. Car, l'adhésion à l'ONU étant un acte de droit international public positif, les conditions que nous y posons doivent être reconnues par un acte de droit international public positif, c'est-à-dire au moins par une convention engageant les cinq membres du Conseil de sécurité. Il est temps encore d'y veiller.

La Suisse a su conclure à son profit de semblables conventions internationales. Il est légitime et prudent qu'elle agisse de même aujourd'hui. Les partisans du *Rechtsstaat* qui nous gouvernent, prétendent curieusement s'interdire les avantages, précaires mais peut-être non négligeables absolument, d'une telle procédure. C'est là chez eux une attitude étonnante en elle-même, peu honnête à l'égard de l'organisation dans laquelle le Conseil fédéral prétend faire entrer la Suisse, et du peuple suisse lui-même. Car il faut savoir que de droit la Charte de l'ONU ne reconnaît aucun Etat neutre, qu'elle contraint au contraire les Etats à préférer leurs obligations de membres de l'ONU à tout autre accord international qu'ils auraient pu contracter, en particulier à mettre en œuvre toute sanction politique, de nature économique ou militaire, que le Conseil de sécurité déciderait d'appliquer à un Etat menaçant la paix[2];

que de fait par conséquent notre neutralité souffrira inévitablement quelques entorses si la Suisse entre à l'ONU, que le Message du Conseil fédéral les prend d'avance en compte, à condition qu'elles s'avèrent «acceptables et contrôlables», qu'il escompte dès maintenant la bienveillance à venir du Conseil de sécurité, au moment où celui-ci sera dans le cas de nous imposer la mise en œuvre de sanctions politiques, qu'il estime enfin que l'impuissance de l'ONU, les querelles de ses membres principaux, seront en dernier ressort l'ultime rempart de notre neutralité.

5. La philosophie de l'ONU

MM. Graber et Monnier me reprochent mon point de vue formel et abstrait. Certes, ce qui est dit ici relève d'une philosophie bien définie, l'aristotélisme, mais l'internationalisme de l'ONU et son ambition juridique relèvent d'une autre, tout aussi bien définie. Il y a en effet de la philosophie dans l'idée que l'«humanité», la «raison», est le fondement immédiat suffisant de la communauté politique universelle (c'est le principe du jusnaturalisme moderne, du rationalisme humanitaire qui imprègne la sentimentalité contemporaine), qu'un système formel de règles conventionnelles suffit à assurer la coexistence harmonieuse d'individus ou de communautés partielles que ne lierait aucun principe d'unité concret et intrinsèque, tels l'amour du même bien commun, l'unité d'une même civilisation et d'un même destin politique (c'est le principe de la frénésie législative de nos Etats de droit, c'est aussi le principe de l'utopie mondialiste). Plus profondément encore, il y a de la philosophie dans les idées suivantes, qui fondent les précédentes, que le tout n'est que la coexistence des parties, que sa structure juridique n'a pas à être la justice (le droit) qui préside à l'interrelation de ses parties, selon l'adage *jus in causa positum,* mais une forme légale extrinsèque, sans commune mesure avec la matière, c'est-à-dire les peuples, auxquels elle s'applique, que par conséquent le droit, c'est la loi purement et simplement (collusion du «nominalisme», du positivisme juridique et de l'inter-nationalisme mondialiste) [3].

Toutes ces idées soutendent la philosophie de l'ONU. Elles révèlent bien leurs origines historiques et doctrinales, se rattachant toutes aux maîtres qui, d'Occam à Kant, ont façonné l'idéologie dominante de nos sociétés occidentales de libéralisme avancé.

Il n'est pas sans intérêt de définir l'enjeu philosophique du débat politique qui sera tranché bientôt par le peuple suisse.

André de Muralt

* Auf Anfrage teilte André de Muralt der Redaktion mit: «Les critiques de M. Graber ont fait objet d'une lettre à M. Claude Bonnard, conseiller national vaudois, qui a circulé dans tout le monde fédéral.»

[1] Pour éviter toute confusion, il faut remarquer qu'il ne s'agit pas de voir dans l'opposition entre droit coutumier et droit formulé en lois positives un aspect dérivé de l'opposition entre droit naturel et droit positif. Seule la réduction positiviste du droit à la loi peut en arriver à considérer dans le droit coutumier un aspect, un peu mythique il est vrai, du droit

naturel. – [2] Le Message du Conseil fédéral minimise ces considérations au point de les nier. Pour montrer qu'une convention inter-nationale préalable à notre entrée à l'ONU n'est ni utile ni nécessaire, il prend argument des trois neutres de l'ONU, qui en effet n'ont pas émis de «réserve de neutralité» lors de leur adhésion à l'ONU. Mais il se garde de dire que la Finlande est un quasi satellite de l'URSS, que la neutralité a été imposée à l'Autriche par l'URSS qui y a un intérêt stratégique évident, que la neutralité de la Suède, la plus semblable à la nôtre peut-être, est constamment violée par l'URSS, sans que l'ONU ne songe à élever la moindre protestation. – [3] Il y a cette différence entre l'internationalisme marxiste et l'internationalisme onusien, que le premier suppose l'unité absolue de l'humanité comme un tout unique sans parties, après le dépérissement de sa structure régulatrice juridique, et que l'autre n'est que la juxtaposition de parties absolues, les souverainetés nationales, coexistant avec une structure régulatrice juridique extrinsèque. On voit bien le lien entre ces deux utopies mondialistes.

*

M. de Muralt reprend la plume non pour engager une polémique, mais pour élever le débat sur le plan philosophique. Je n'aurais pas songé à lui répondre, n'ayant pas l'audace de m'aventurer sur un terrain qui m'est peu familier et de parler de choses que je connais mal.

Mais M. de Muralt réitère certaines des affirmations énoncées dans son article de juin 1984 intitulé «La neutralité suisse et la Charte de l'ONU»; il s'étonne d'autre part de l'attitude du Conseil fédéral au sujet de l'adhésion de notre pays aux Nations Unies, jugée peu honnête à l'endroit de cette Organisation et du peuple suisse. La religion de M. de Muralt étant faite, je ne reviendrai pas sur les premiers points, sinon pour noter que M. de Muralt a nuancé heureusement son propos par rapport aux opinions émises l'an passé. L'appréciation qu'il porte sur l'attitude du Conseil fédéral appelle en revanche quelques commentaires.

Fort de sa conviction que la Charte ne reconnaît en droit aucun Etat neutre, M. de Muralt relève que celle-ci oblige au contraire les Etats à préférer leurs obligations de membres à tout autre accord international et en particulier à appliquer les sanctions politiques, de nature économique ou militaire, que le Conseil de sécurité viendrait à décréter. (Pourquoi M. de Muralt, qui n'hésite pas à dire ce qu'est le droit des Nations Unies, refuse-t-il de distinguer entre sanctions économiques et sanctions militaires, dès lors que la Charte prévoit elle-même cette distinction sur le plan de la mise en œuvre ?) Selon lui (note 2), le message minimise ces considérations au point de les nier. Et il blâme le Conseil fédéral d'avoir tiré argument de la présence d'Etats neutres à l'ONU, entrés sans réserve de neutralité, pour montrer qu'une convention internationale préalable à l'adhésion de la Suisse n'est ni utile ni nécessaire.

Je relèverai tout d'abord que le message ne contient nulle part une telle démonstration. Il expose au con-

traire les raisons pour lesquelles une réserve formelle de neutralité n'entre pas en ligne de compte (paragraphe 414, rappel au paragraphe 5).

M. de Muralt reproche aussi au Conseil fédéral de s'être gardé de dire que la Finlande est un quasi-satellite de l'URSS, que la neutralité autrichienne, imposée par l'Union soviétique, répond à l'intérêt stratégique de ce pays et que la neutralité de la Suède – que l'auteur persiste à juger la plus semblable à la nôtre – est violée constamment par l'URSS sans que l'ONU n'ait jamais élevé la moindre protestation.

Il est aisé de répondre. Le message a relevé les différences marquant les conceptions de la neutralité défendues par ces Etats (paragraphe 415). Fallait-il en outre qu'il relate les circonstances historiques dans lesquelles les neutralités de la Finlande, de l'Autriche et de la Suède ont pris naissance? Il y était d'autant moins tenu que cela n'a rien à voir avec le fait que ces Etats sont neutres, diversement certes, qu'ils ont été admis comme tels à l'ONU et qu'ils y agissent comme tels.

Quant à la Suède, l'observation relative aux violations de sa neutralité est pour le moins singulière. Si elle tend à prouver que ce pays n'est pas ou n'est plus neutre, l'argument manque évidemment son but. Si elle vise à rappeler l'impuissance de l'ONU, il s'agit alors d'un autre problème, qui n'a pas sa place dans ce contexte. Je me suis expliqué sur ce point dans les «Schweizer Monatshefte» de novembre 1984. J'observerai néanmoins que, si l'ONU est restée silencieuse à ce propos, c'est parce que la Suède, maîtresse de son statut et du choix des mesures que son respect implique, n'a pas soumis l'affaire aux Nations Unies.

Il faut savoir, poursuit M. de Muralt, que notre neutralité souffrira inévitablement quelques entorses si la Suisse adhère à l'ONU et que le message les prend d'avance en compte, pour autant qu'elles soient «acceptables et contrôlables».

Plus exactement, le message reconnaît que, bien qu'il ne soit pas possible d'écarter totalement, dans des circonstances exceptionnelles, *certains risques touchant la politique de neutralité,* il importe de ne pas surestimer leur importance; comme il n'y a pas de politique de neutralité ni de politique étrangère sans risques, la question qui se pose est uniquement de savoir si ceux-ci demeurent dans des limites acceptables et contrôlables (paragraphe 416).

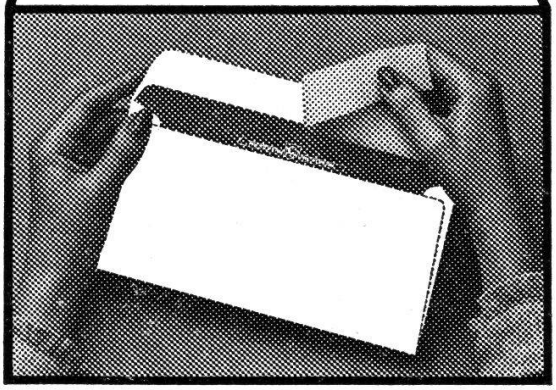
Faut-il rappeler, par exemple, le risque pris par la Suisse en 1948, lors de l'adhésion au Statut de la Cour internationale de justice, organe judiciaire principal des Nations Unies, en reconnaissant la juridiction obligatoire de la Cour et en acceptant par là l'éventualité d'être citée par d'autres Etats devant ce tribunal? Le risque résultant de la participation de la Suisse à l'exécution de la convention d'armistice conclue en Corée en 1953, alors que la division idéologique du monde rendait prévisibles les difficultés que ses délégués allaient rencontrer dans l'accomplissement de leur mandat? Ou, plus récemment, le risque que notre pays a pris et continue d'assumer en prenant part à la Conférence sur la coopération et la sécurité en Europe? Guidé par le souci de permettre à la Suisse de dé-

fendre mieux ses intérêts dans le processus permanent de négociations dont l'ONU est devenue le cadre, le Conseil fédéral ne propose pas aujourd'hui un choix dont les conséquences n'aient été longuement appréciées ni soigneusement mesurées.

Pour le reste, j'ai pris note des réflexions qu'inspire à M. de Muralt l'aristotélisme dont il se réclame. Irait-il chercher dans cette philosophie les raisons d'un refus que le message du Conseil fédéral – une lecture plus attentive l'aura certainement convaincu – ne peut honnêtement lui offrir ?

Jean Monnier

GOESSLER PRESTOFERM



Couverts mit dem praktischen Schnellverschluss GOESSLER PRESTOFERM sind in den Formaten C 6, B 6, C 6/5, C 5, B 5, C 4 und B 4 für die Geschäfts- und Privatkorrespondenz erhältlich. Verlangen Sie bitte Muster.

H. GOESSLER AG
Couvertfabrik

Binzstrasse 24
8045 Zürich
Tel 01 463 66 60

Bern
Tel 031 42 27 44
Lausanne
Tel 021 22 42 27

GOESSLER COUVERTS GOESSLER

GOESSLER-Couverts sind auch in den meisten Druckereien und Papeterien erhältlich.
66

Sprüngli
AM PARADEPLATZ

Number One
die **Super**-Truffes
von Sprüngli

Hauptbahnhof Zürich Shop-Ville Löwenplatz
Stadelhoferplatz Shopping-Center Spreitenbach
Einkaufszentrum Glatt Airport-Shopping Kloten