L'obligation de neutralité armée et l'engagement en faveur de la paix

Autor(en): **Schindler, Dietrich**

Objekttyp: **Article**

Zeitschrift: **Revue Militaire Suisse**

Band (Jahr): **134 (1989)**

Heft 9

PDF erstellt am: **02.06.2024**

Persistenter Link: https://doi.org/10.5169/seals-344945

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.
Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.
Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Ein Dienst der *ETH-Bibliothek*
ETH Zürich, Rämistrasse 101, 8092 Zürich, Schweiz, www.library.ethz.ch

http://www.e-periodica.ch

L'obligation de neutralité armée et l'engagement en faveur de la paix

par le colonel Dietrich Schindler

Dans la perspective de l'initiative populaire «Suisse sans armée et pour une politique globale de paix», deux aspects de la neutralité ont une signification particulière: il s'agit, d'une part, de l'obligation internationale qu'a la Suisse de maintenir sa neutralité perpétuelle et de s'opposer à ses violations et, d'autre part, du rôle qu'ont les neutres, dans la communauté des Etats, de contribuer au maintien de la paix et à la prévention des conflits. Ces deux aspects sont exposés ci-après.

1. La reconnaissance internationale de la neutralité suisse et les obligations qui en découlent

En droit international, la Suisse est tenue de maintenir sa neutralité perpétuelle et d'en empêcher toute violation par les armes. Ce devoir découle de la reconnaissance juridique de la neutralité suisse en 1815 et par la suite, ainsi que des déclarations que la Suisse a faites à réitérées reprises sur sa neutralité.

La Suisse requit des Puissances européennes réunies au Congrès de Vienne en 1815 la reconnaissance de sa neutralité perpétuelle. Ce pas se révélait nécessaire à la suite des nombreuses violations subies par la neutralité suisse durant les guerres napoléoniennes. Les Puissances subordonnèrent cette reconnaissance à l'adoption par la Suisse des décisions du Congrès de Vienne.

La Diète fédérale donna son accord, moyennant quoi les Puissances reconnurent la neutralité perpétuelle de la Suisse. Elles déclarèrent que la neutralité et l'inviolabilité de la Suisse étaient dans les vrais intérêts de l'Europe entière. La déclaration ne mentionne pas la défense militaire de la Suisse; il est cependant très clair que les Puissances, en reconnaissant cette neutralité, s'attendaient à ce que la Suisse défendît son indépendance et s'opposât à toute violation de sa neutralité.

Dans la déclaration préparatoire du 20 mars 1815, on trouve la trace de ce souhait et, en 1814 déjà, les Puissances avaient déclaré dans un mémoire que la Suisse aurait à protéger ses frontières avec 50 000 soldats au moins. En outre, au Congrès de Vienne, les frontières de la Suisse furent en partie redessinées afin d'en faciliter la défense. La formule selon laquelle la neutralité de la Suisse était dans les intérêts de toute l'Europe a aussi été

choisie dans la perspective que la Suisse serait en mesure d'empêcher la guerre dans ce secteur stratégiquement important au centre de l'Europe. Des accords de 1815 résulte donc le devoir pour la Suisse de s'opposer par la force aux violations de sa neutralité.

Depuis son acceptation, la déclaration de 1815 a été plusieurs fois confirmée et conserve donc aujourd'hui sa pleine signification. Dans les traités de paix conclus en 1919 et mettant fin à la Première Guerre mondiale, elle a été même clairement renforcée (article 435 du Traité de Versailles). Une confirmation nouvelle est intervenue dans les années 1960 lorsque la Commission de droit international de l'ONU déclara que l'accord de 1815 sur la neutralité de la Suisse était, de par sa reconnaissance générale par la communauté internationale, devenue partie du droit coutumier.

Une obligation pour la Suisse de maintenir et défendre sa neutralité découle aussi du fait qu'en maintes circonstances la Suisse a confirmé sa neutralité perpétuelle et déclaré vouloir la défendre par tous les moyens à sa disposition. Ainsi que l'a relevé la Cour internationale de Justice en 1974, de telles déclarations impliquent des obligations internationales. L'OTAN et le Pacte de Varsovie comptent avec la neutralité suisse. Ils savent que la Suisse défendra son secteur stratégiquement important au centre de l'Europe de sorte qu'aucun vide militaire ne se crée.

2. Les Conventions de La Haye de 1907

Indépendamment des obligations propres à la Suisse, le devoir des Etats neutres de s'opposer aux violations de leur neutralité ressort aussi du droit général de la neutralité en grande partie contenu dans les deux Conventions de La Haye de 1907 (Conventions sur la neutralité dans les guerres sur terre et sur mer). Ces règles sont valables pour tous les Etats demeurant neutres lors d'un conflit. Les Etats neutres sont ainsi tenus de s'opposer avec tous les moyens disponibles aux violations de leur neutralité par les Etats en guerre. A cette fin, les moyens militaires doivent aussi être employés. L'article 10 de la Convention sur la neutralité dans la guerre terrestre prescrit: «Le fait qu'une Puissance neutre s'oppose même par les armes à une violation de sa neutralité ne peut pas être considéré comme un acte inamical.» On attend toujours davantage d'un Etat perpétuellement neutre que d'un Etat qui ne reste neutre que lors d'un conflit donné, car l'obligation de se défendre d'un Etat constamment neutre est préexistante.

3. Conséquences juridiques de l'absence de défense

A considérer les suites juridiques d'une absence de défense, on comprend particulièrement clairement pourquoi les Etats neutres sont tenus de défendre leur neutralité. Si l'une des parties à un conflit fait usage du

territoire d'un Etat neutre pour le traverser, le survoler ou y établir des points d'appui afin, partant de là, de monter des opérations contre son adversaire, et si l'Etat neutre ne veut ou ne peut pas s'opposer à cette violation de sa neutralité, l'adversaire en question est en droit d'utiliser lui aussi l'espace de l'Etat neutre pour y combattre son ennemi. Un exemple illustre bien cette situation: celui du Cambodge en 1970 lors de la guerre du Vietnam. Le Nord-Vietnam et le Vietcong installèrent dans le Cambodge neutre des points d'appui et firent transiter par ce pays troupes et matériels afin de les engager au Sud-Vietnam. Le Cambodge toléra cette violation de sa neutralité et n'entreprit rien pour l'empêcher. En 1970, les Etats-Unis et le Sud-Vietnam intervinrent donc militairement au Cambodge pour y combattre leur adversaire. A bon droit, ils se justifièrent en arguant que le Cambodge n'avait pas rempli son devoir de neutralité. Un Etat neutre qui néglige son devoir de défense perd du même coup son droit à l'inviolabilité de son territoire.

4. La mesure de l'armement

Il résulte de ce que nous venons de dire que la Suisse est tenue de défendre sa neutralité par les armes. Le droit international ne fixe cependant pas de critère quantitatif à cet égard. L'armement doit être fondé sur les menaces potentielles de l'avenir. Il faut tenir compte, d'une part, de l'armement des autres Etats et, d'autre part, des possibilités propres de l'Etat neutre ainsi que de ses possibilités de se procurer certaines armes. Il existe un plancher à l'armement; il serait indéniablement franchi en cas de suppression de l'armée. Mais il existe aussi un plafond qui réside dans le raisonnable. Le précepte *ultra posse nemo tenetur* (à l'impossible, nul n'est tenu) est parfaitement valable. Un Etat neutre ne peut pas être tenu pour responsable lorsque sa défense devrait franchir les limites du possible ou même du raisonnable. Durant la Seconde Guerre mondiale, la Suisse ne pouvait pas être tenue pour responsable de n'avoir pas pu s'opposer au survol nocturne de son territoire par des bombardiers alliés puisque, à l'époque, les moyens efficaces de défense n'existaient pas. Il en va de même avec les moyens de combat modernes contre lesquels la défense est impossible ou disproportionnée. Un Etat neutre ne saurait être responsable de son survol par des missiles à longue portée, puisque l'espace n'appartient pas aux Etats au-dessus desquels ils se trouvent.

5. Cas de neutralité non armée

Le devoir général de défense des Etats neutres n'exclut pas que, pour certains Etats, il soit convenu d'une neutralité non armée. Les exemples connus jusqu'ici, notamment ceux du Luxembourg et du Costa Rica, ne sont pas déterminants pour la Suisse.

En 1867, le *Luxembourg* fut contraint, par une convention des Grandes Puissances, à la neutralité perpétuelle en même temps qu'à la démilitarisation. Cette mesure était justifiée par plusieurs motifs: premièrement, contre la volonté de la France, la Prusse avait maintenu le Luxembourg sous occupation militaire, ce qui avait presque conduit à la guerre entre la France et la Prusse. En neutralisant et démilitarisant le Luxembourg, ce conflit put être évité. Deuxièmement, une force armée luxembourgeoise apparaissait inutile vu la petitesse de son territoire et du fait que ses seuls agresseurs potentiels étaient la France et la Prusse. Troisièmement, les Grandes Puissances garantissaient la neutralité du Luxembourg.

En 1949, à la suite d'un putsch, le *Costa Rica* supprima son armée en constatant qu'en Amérique du Sud, les forces armées étaient principalement utilisées à des fins de politique intérieure, ce qui compromettait leur développement vers la démocratie. La neutralité perpétuelle du Costa Rica ne fut proclamée que bien plus tard, en 1983, par le président de la République d'alors. Cette neutralité n'a cependant été ancrée dans aucun document juridique. Il faut en outre observer que le Costa Rica reconnaît clairement son devoir de défendre sa neutralité par tous les moyens disponibles. A cet effet, il entretient une garde civile et d'autres forces de maintien de l'ordre d'un ordre de grandeur de 100 000 hommes dotés d'un armement apte à la défense de la neutralité. On ne peut donc que restrictivement parler ici d'une neutralité non armée. De plus, le Costa Rica bénéficie des garanties des organisations interaméricaines qui, par deux fois déjà, sont intervenues à son profit. La défense contre les violations de sa neutralité est ainsi assurée. Aucun de ces exemples n'a de valeur pour la Suisse puisque, d'une part, celle-ci est apte à s'opposer elle-même aux violations de sa neutralité et que, d'autre part, il n'existe aucune autre possibilité de remplir son obligation de défense. L'intégration à une alliance signifierait la fin de la neutralité.

6. La Suisse pourrait renoncer à sa neutralité perpétuelle

Il ne serait en soi pas interdit à la Suisse de renoncer à sa neutralité perpétuelle et de se libérer ainsi des obligations qui en découlent. Les pères de notre Constitution fédérale avaient déjà pris en compte cette éventualité. Ils renoncèrent à inscrire la neutralité dans la Constitution. A leur avis, la neutralité est un moyen – un moyen de maintenir l'indépendance – et non pas une fin en soi. Dans le procès-verbal de la Diète de 1847, il est clairement indiqué que l'on ne peut jamais savoir si, dans l'intérêt de son indépendance, la Suisse ne devrait pas un jour renoncer à sa neutralité.

Mais, maintenant, la Suisse est, sur le plan du droit international, tenue à sa neutralité et obligée d'en interdire

toute violation. Elle pourrait cependant dénoncer cette obligation. L'opinion prévaut que, en temps de paix, elle pourrait retirer sa demande de reconnaissance de sa neutralité et sa déclaration de vouloir la défendre. Elle ne saurait toutefois agir ainsi en temps de guerre, les autres Etats comptant alors sur cette neutralité.

Puisque la Suisse a le droit de renoncer à sa neutralité et aux obligations qu'elle implique, on peut arguer que le droit international ne s'opposerait pas à la suppression de son armée.

Toutefois, cette suppression aurait pour conséquence que la reconnaissance de sa neutralité perpétuelle par les Etats tiers tomberait d'elle-même, puisque celle-ci repose sur l'idée que la Suisse accomplit son devoir de défense de cette neutralité.

7. La situation en droit international en cas d'acceptation de l'initiative

Quelle serait la situation juridique au cas où l'initiative «Suisse sans armée» serait acceptée en votation populaire?

La neutralité perpétuelle de la Suisse ne serait pas *ipso facto* caduque, mais sa reconnaissance par les Etats tiers le serait. La Suisse même n'aurait d'ailleurs aucune raison de renoncer à sa neutralité, puisque l'initiative ne le demande pas et qu'il n'y a pas d'alternative pensable. De toute évidence, l'adhésion à un pacte militaire serait contraire à l'esprit de l'initiative.

Mais la Suisse étant alors inapte à s'opposer aux violations de sa neutralité, elle perdrait, en cas de guerre, tout droit à l'inviolabilité de son territoire. Si une partie au conflit utilisait alors son territoire à des fins guerrières, son adversaire pourrait aussi bien venir l'y combattre.

La situation stratégique de la Suisse au centre du continent laisse aisément présager que, en cas de guerre en Europe, elle deviendrait rapidement un théâtre d'opérations. Si l'initiative était acceptée, l'OTAN et le Pacte de Varsovie adapteraient sans aucun doute leurs plans pour tenir compte du vide militaire qui se créerait en Suisse et ils se prépareraient à s'emparer du territoire suisse dès que l'adversaire ferait mine d'en faire autant. La Suisse ne serait alors plus capable de retenir la guerre hors de ses frontières. Du même coup, ses possibilités actuelles de s'entremettre entre les belligérants et d'apporter son aide humanitaire – deux contributions importantes en faveur de la paix – fondraient probablement comme neige au soleil.

8. Neutralité centrée sur la guerre et sur la paix

Traditionnellement, le concept de neutralité se rapporte à la guerre. De ce point de vue, elle signifie rester en dehors du conflit opposant entre eux d'autres Etats. Auparavant, on parlait de «rester tranquille». Tout le droit de neutralité tel qu'il est fixé dans les

Conventions de La Haye se rapporte à la guerre.

Depuis la Seconde Guerre mondiale cependant, la signification de la neutralité dans le contexte politique général s'est sensiblement déplacée vers la situation de paix. Cela tient surtout au fait que les guerres d'aujourd'hui ont des conséquences beaucoup plus considérables que celles du XIXe siècle. Elles sont devenues des guerres totales qui touchent notamment aussi l'économie et la population civile. La tâche des neutres est par conséquent de plus en plus considérée comme un rôle d'équilibrage et de prévention de la guerre en temps de paix. Cette neutralité centrée sur la paix a suscité, depuis 1945, chez les autres Etats neutres et dans la communauté internationale en général, beaucoup plus d'attention que la neutralité en temps de guerre. La neutralité du temps de paix joue à peu près le même rôle d'équilibre que les Etats neutres le font dans le cadre des Nations Unies.

En Suisse, ce changement dans la fonction de la neutralité n'est encore que modérément entré dans la conscience collective. C'est probablement l'une des raisons de l'émergence de l'initiative «Suisse sans armée et pour une politique globale de paix».

L'initiative suggère qu'il y a contradiction entre notre neutralité armée et une activité politique de paix. Ce faisant, elle entre dans une autre contradiction. En réalité, un Etat neutre ne peut pas pratiquer une politique de paix crédible s'il n'est pas capable d'assurer son indépendance et sa neutralité; une neutralité ne peut pas être reconnue valablement si elle ne se rapporte qu'à une situation de guerre. Elle doit bien plus se révéler fructueuse aussi en temps de paix. Mais elle ne saurait être désarmée pour autant. La neutralité d'un Etat qui se prive de tout moyen de la défendre n'est prise au sérieux par aucun autre Etat.

La plus claire démonstration de l'étroite interdépendance entre neutralité armée et maintien actif de la paix est apportée par les troupes de «casques bleus» des Nations Unies. Elles représentent l'une des plus importantes contributions des Etats neutres au maintien de la paix. C'est pourquoi, en 1988, elles reçurent le Prix Nobel de la paix. L'emploi de telles troupes présuppose toutefois que les Etats qui les fournissent entretiennent eux-mêmes des forces armées. Il n'est pas exclu que l'initiative «Suisse sans armée» ait contribué à rendre récemment plus positive l'attitude de la Suisse face à une participation à des opérations de maintien de la paix. En s'engageant dans de telles actions spécifiques du statut de neutralité, l'apport d'une armée à la paix internationale peut être particulièrement mis en évidence.

La Suisse, il est vrai, n'est pas restée inactive jusqu'ici sur ce terrain. En 1953, des officiers ont été envoyés en Corée pour y surveiller l'armistice. Cette mission se poursuit aujourd'hui encore avec des effectifs réduits. Par la

suite, la Suisse fut moins encline à envoyer du personnel militaire à l'étranger. Elle participa cependant sur les plans logistique et financier à diverses opérations de maintien de la paix de l'ONU mais, pour des raisons de politique intérieure, avec un profil bas.

Dans son rapport sur la politique de paix et de sécurité du 29.6.1986 (FFl 1989 I 668) récemment publié, le Conseil fédéral relève que la participation suisse à de telles opérations est restée relativement modeste lorsqu'on la compare aux possibilités qu'en tant qu'Etat neutre, la Suisse a de prêter ses bons offices et, en particulier, de prendre part à des opérations visant à assurer la paix.

En 1988, décision fut prise d'envoyer un corps sanitaire en Namibie. Dès 1990, des officiers devraient en outre être mis à la disposition de l'ONU en vue de la surveillance d'armistices ou d'autres dispositions internationales. Il ne faut pas oublier non plus les divers bons offices d'autre nature régulièrement fournis par la Suisse comme l'hébergement d'organisations et de conférences internationales, l'accomplissement de mandats de Puissance protectrice ou encore l'activité du CICR basé sur sol helvétique.

Pourtant, ces activités ne jouent qu'un rôle modeste dans la conscience collective des Suisses. Jusqu'ici, on était assez peu disposé à accorder autant de poids à la neutralité centrée sur la paix qu'à la neutralité armée. Le rapport du Conseil fédéral sur la politique de sécurité de la Suisse de 1973 (conception de la défense générale), dans lequel il est dit qu'un petit Etat doit apporter plus qu'auparavant dans le domaine du maintien de la paix et de la réduction des crises, n'y a rien changé.

9. Neutralité armée et construction européenne

Les Etats membres de la Communauté européenne se sont fixé comme objectif de créer une union européenne; il n'existe toutefois pas encore d'image concrète de la forme que prendra cette union ni du moment où elle sera réalisée. Il ne fait pas de doute que les aspirations nationalistes des membres de la CE feront encore longtemps obstacle à une union politique étroite du genre Etat fédératif. La collaboration des Douze en matière de politique extérieure n'est pour l'heure réalisée que dans le cadre de la coopération politique européenne qui ne vise qu'à la coordination et ne peut prendre de décisions qu'à l'unanimité. Les questions de sécurité militaire sont expressément exclues de cet organisme. L'état actuel de l'unification de l'Europe ne saurait, en dépit de sa dynamique nouvelle, rien changer d'important au rôle de notre neutralité et de notre armée. Même les progrès accomplis sur le plan du désarmement ne justifient aucun changement, puisque les potentiels militaires des deux alliances ne sont que très modestement

amaigris. En cas de nouvelles tensions entre les superpuissances, une menace semblable à celle du temps de la guerre froide pourrait se faire jour à nouveau.

La situation, pour la Suisse et son armée, pourrait cependant se modifier si la CE atteignait ou s'approchait de son objectif d'une union européenne à caractère fédératif et si d'autres Etats européens entraient dans la Communauté, en sorte que la Suisse serait alors isolée au milieu de cette Union. La neutralité de la Suisse serait-elle alors encore justifiée et quel serait en ce cas le rôle de son armée? Il est bien difficile de le dire aujourd'hui, puisque cela dépendra des circonstances du moment. Il serait notamment décisif, si la Suisse entrait elle-même dans la Communauté, de savoir quels seraient les autres Etats qui en feraient partie et quelles tensions internationales à l'échelle européenne et mondiale existeraient à ce moment-là qui pourraient encore justifier une politique de neutralité de la Suisse.

D. Sch.

*Tiré de l'*ASMZ. *Adaptation RMS.*