

La neutralité

Autor(en): **Mulinen, F. de**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Revue Militaire Suisse**

Band (Jahr): **113 (1968)**

Heft 2

PDF erstellt am: **02.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-343406>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

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

La neutralité

Le droit de la neutralité fait partie du droit de la guerre. Il fixe les droits et devoirs réciproques des Etats et ressortissants neutres et des belligérants. Il a été codifié en 1907 dans deux conventions internationales qui sont le résultat d'une longue évolution.

HISTORIQUE

L'origine des règles internationales de la neutralité remonte au « Consulat de la Mer », composé vers 1400 à Barcelone et appliqué par les pays méditerranéens. ¹⁾ Selon ce premier code maritime, les belligérants ont le droit de s'emparer de la cargaison ennemie trouvée sur un navire neutre, mais non du navire; d'autre part, ils doivent respecter la propriété neutre sur un navire ennemi aussi bien que sur un navire neutre. Après un premier essor qui s'étend à l'Europe septentrionale et profite particulièrement aux Villes Hanséatiques, les règles de la neutralité subissent une grave éclipse au XVI^e siècle. Les grandes puissances maritimes recherchent la suprématie sur mer et les droits des neutres sont sacrifiés de plus en plus aux nécessités de la guerre.

Cependant, les excès prennent finalement une ampleur telle qu'ils entraînent une véritable renaissance du droit des gens. Grotius crée les notions de « *medius in bello* » et « *extra bellum positus* » pour parler des neutres. Mais il est encore loin d'admettre l'inviolabilité absolue du territoire neutre: les belligérants peuvent y faire passer leurs armées tant qu'ils ne mènent pas de guerre injuste. L'ancienne Confédération helvétique, pour sa part, reconnaîtra, à plusieurs reprises, des droits de passage à des souverains étrangers. Dans la guerre

¹ « Consolat del Mar », cf. Richard Kleen, *Lois et usages de la neutralité*, Paris 1898, tome I, p. 5 suiv.

maritime, les traités conclus entre les grandes puissances d'Europe occidentale (dont ceux des Pyrénées de 1659 et d'Utrecht de 1713) reconnaissent que le « pavillon couvre la marchandise », c'est-à-dire que la marchandise suit la qualité du navire : les marchandises ennemies sont libres sous pavillon neutre et les marchandises neutres sont saisissables sous pavillon ennemi.

Il ne s'ensuit, cependant, pas encore un ordre nouveau durable, loin de là. Aux pas en avant succèdent des mouvements rétrogrades qui retournent à la vieille règle « robe d'ennemi confisque celle d'ami ». Ainsi, en 1754 encore, Emer de Vattel est amené à donner raison au plus fort au détriment du neutre : « lors donc qu'une armée se voit exposée à périr, ou ne peut retourner dans son pays à moins qu'elle ne passe sur des terres neutres, elle est en droit de passer malgré le souverain de ces terres, et de s'ouvrir un passage l'épée à la main. »¹⁾

Les visées politiques et l'absence de scrupules des grandes puissances maritimes font à nouveau augmenter l'insécurité des mers, ce qui amène la Russie, la Suède et le Danemark à conclure, en 1780, une alliance dite « la neutralité armée », qui reconnaît l'inviolabilité du pavillon neutre, à l'exception de la contrebande de guerre (articles de nature à servir spécialement aux usages de la guerre, ainsi que le salpêtre, le soufre, les selles et les brides). Par la suite, la Hollande, la Prusse, l'Autriche, le Portugal, les Deux-Siciles, la France, l'Espagne et les Etats-Unis d'Amérique y adhèrent successivement.

La révolution française remet tout en question. La « neutralité armée » est reniée par plusieurs Etats, mais elle ressuscite, en 1800, en une « seconde neutralité armée » pour être, à nouveau, partiellement annulée en 1801 par les règles établies entre l'Angleterre et la Russie, règles qui abolissent

¹ *Le droit des gens ou principes de la loi naturelle appliqués à la conduite et aux affaires des nations et des souverains*, imprimé en 1758 à Neuchâtel sous l'indication de Londres (première édition), livre III, chap. VII, § 122.

le principe de l'inviolabilité du pavillon neutre. Et il en reste ainsi pendant plus d'un demi-siècle.

Ce n'est qu'en 1854, lors de la guerre de Crimée, où l'Angleterre et la France combattent côte à côte, que ces deux puissances sont amenées à harmoniser leurs vues à l'égard des neutres. Elles adoptent enfin une attitude commune : l'Angleterre renonce à saisir la propriété ennemie sous pavillon neutre et la France à saisir la propriété neutre sous pavillon ennemi. Lors de la conclusion de la paix, ces deux principes sont expressément reconnus dans la « Déclaration de Paris » de 1856 signée par l'Autriche, la France, l'Angleterre, la Prusse, la Russie, la Sardaigne et la Turquie. Invités à y adhérer à leur tour, la plupart des autres Etats s'empressent de le faire.

Dans toute cette évolution, les règles internationales de la neutralité n'apparaissent, au fond, que comme des concessions accordées aux neutres de plus ou moins bon gré par les belligérants. Les Etats neutres sont réputés entraver les opérations, c'est pourquoi il n'est que rarement question de leurs droits.

Les progrès ultérieurs du droit de la neutralité sont fortement influencés par les Etats neutres eux-mêmes. En effet, et faute de dispositions internationales suffisantes, les premiers intéressés promulguent des règles nationales pour se maintenir à l'écart des conflits. Ainsi, la Confédération helvétique imposait déjà en 1501 à l'un de ses nouveaux membres, soit à la ville de Bâle, d'observer une stricte neutralité (« still sitzen ») en cas de différend entre les autres cantons. Un siècle et demi plus tard, les expériences fâcheuses de la guerre de trente ans amènent les cantons suisses à interdire complètement le passage par leur territoire aux armées étrangères.¹⁾

¹ La proclamation de la neutralité perpétuelle de la Suisse en 1815 (Congrès de Vienne et Conférence de Paris) et confirmée en 1919 (Traité de Versailles) exprime une idée toute générale. Sa valeur est avant tout déclaratoire, sa signification juridique faible.

Enfin, plus récemment encore, les Etats-Unis d'Amérique, soucieux de rester en dehors des guerres entre l'Angleterre et la France, promulguent leur « Foreign Enlistment Act » en 1794, suivi du « Neutrality Act » en 1818. La raison de ces deux documents est, d'une part, d'empêcher non seulement l'accomplissement, mais aussi les préparatifs de tout acte qui romprait la neutralité, et, d'autre part, de donner à l'étranger offensé satisfaction pleine et entière, si de tels actes étaient néanmoins commis. Tout en étant axés sur la guerre maritime, ces principes s'appliquent également aux conditions de la guerre sur terre et contribuent ainsi à étendre le champ d'application du droit de la neutralité.

L'action des Etats-Unis ne tarde pas à se traduire dans les réglementations internationales. C'est sous leur influence que la France et l'Angleterre adoptent une politique commune en matière de neutralité pendant la guerre de Crimée. Plus tard, à la suite de la guerre de Sécession, un traité est conclu entre les Etats-Unis et l'Angleterre pour faire juger par un tribunal arbitral l'attitude de l'Angleterre pendant la guerre, attitude jugée par l'Union trop bienveillante à l'égard des Sudistes (traité de Washington, 1871).

L'influence de la Suisse se retrouve dans la déclaration de Bruxelles de 1874, document qui aborde enfin la neutralité dans la guerre sur terre. Son dernier chapitre traite des belligérants internés chez les neutres et reprend la pratique appliquée par la Suisse envers l'armée Bourbaki en 1871.¹⁾ La déclaration reste cependant lettre morte, l'Angleterre refusant de la ratifier. Les conventions de 1907 en reprendront plusieurs dispositions, dont celle relative à l'internement.

En 1899 se réunit à La Haye la première Conférence de la Paix. Elle met l'accent sur la réglementation de la guerre sur terre, mais n'aborde que très accessoirement des questions de neutralité.

¹ Art. 53 et 54. Texte intégral: Frédéric de Martens, *La paix et la guerre*, Paris 1901, p. 523 suiv.

La deuxième Conférence de la Paix, tenue en 1907, également à La Haye, aboutit enfin à l'élaboration de deux conventions internationales relatives

- aux droits et devoirs des puissances et des personnes neutres en cas de guerre sur terre (CN) et
- aux droits et devoirs des puissances neutres en cas de guerre maritime (CN mar).

LE DROIT DE LA NEUTRALITÉ EN GÉNÉRAL

Tout comme les traités antérieurs, les deux conventions de 1907 reflètent la situation juridique de leur époque. Elles règlent en détail certaines questions d'actualité, détails dans lesquels les principes fondamentaux du droit de la neutralité se trouvent enrobés, sans toujours apparaître clairement. Depuis, la doctrine et la jurisprudence les ont mis en évidence pour répondre aux exigences de la guerre moderne. Les particularités du régime de l'espace aérien neutre sont fixées d'une manière très précise dans les « Règles de la guerre aérienne » (Règles) élaborées à La Haye en 1923. Celles-ci sont malheureusement restées à l'état de projet, mais sont néanmoins applicables, puisque conformes à la pratique générale des deux guerres mondiales et largement reconnues par la doctrine.¹⁾ Les conventions internationales plus récentes (en particulier les conventions humanitaires de Genève de 1929 et 1949) ont également apporté quelques précisions.

Le droit de la neutralité doit concilier les intérêts naturellement divergents des belligérants et des neutres. Il en résulte des compromis tenant compte à la fois des exigences militaires des belligérants et du droit à la survie des Etats neutres et de leurs ressortissants. Les contacts normaux du temps de paix,

¹ Les Règles sont dues à une commission de juristes provenant de six pays: Etats-Unis, France, Grande-Bretagne, Italie, Japon et Pays-Bas. Texte intégral dans *Revue générale de droit international public*, tome 30 (2^e série, tome 5), 1923, documents p. 2 suiv. (en français) et dans James M. Spaight, *Air Power and War Rights*, 3^e éd., Londres 1947, p. 498 suiv. (en anglais). — Sur les Règles cf. Alex Meyer, *Das Neutralitätsrecht im Luftkriege*, Berlin 1931 (étude critique).

les échanges économiques doivent être maintenus pour autant qu'ils n'ont point de caractère militaire ou qu'ils ne servent d'une manière ou d'une autre les opérations militaires. C'est sur cette idée de la continuité des rapports que reposent trois grands principes du droit de la neutralité.

Le premier principe s'adresse aux neutres et aux belligérants et leur impose un devoir d'abstention: l'Etat neutre doit se tenir et être laissé à l'écart des hostilités. La portée de ce principe est précisée ainsi: « Le territoire des Puissances neutres est inviolable » (art. 1^{er} CN), « Il est interdit aux belligérants de faire passer à travers le territoire d'une Puissance neutre des troupes ou des convois, soit de munitions, soit d'approvisionnements » (art. 2 CN), « Il est interdit aux belligérants d'installer et d'utiliser à des fins militaires des stations radio-électriques sur le territoire d'une Puissance neutre » (art. 3 CN) et « des corps de combattants ne peuvent être formés, ni des bureaux d'enrôlement ouverts, sur le territoire d'une Puissance neutre au profit des belligérants » (art. 4 CN). Toutes ces exigences ont un caractère absolu, les Etats neutres ne « devant pas les tolérer sur leur territoire » (art. 5 CN). Le territoire de l'Etat comprend son domaine terrestre, maritime et fluvial. L'inviolabilité de l'espace aérien est prescrite par une périphrase: « il est interdit à un aéronef militaire belligérant de pénétrer dans la juridiction d'un Etat neutre » (art. 40 Règles). Initialement, l'espace aérien national n'était pas limité vers le haut, conformément aux vieux principes d'Accurse « dominus soli est dominus cœli et inferiorum ». Depuis, sa notion a été précisée. La convention de Paris de 1919 sur la navigation aérienne et celle de Chicago de 1944 relative à l'aviation civile internationale fixent que « chaque Etat a la souveraineté complète et exclusive sur l'espace atmosphérique au-dessus de son territoire ». ¹⁾ La doctrine

¹ Article premier de chacune des deux conventions. Le texte anglais (original, mais de même valeur que le texte français) use encore du terme plus général de « air space » (repris également par les traductions en allemand: « Luftraum » et « Lufthoheit »), tout en ayant en vue sa partie inférieure seulement.

dominante récente, enfin, s'en tient à la zone dans laquelle le vol aérodynamique est possible, ce qui situe la limite supérieure de l'espace soumis à la juridiction nationale (« primary jurisdiction line ») à une altitude de 80 ou 100 kilomètres pour l'état actuel de la technique. ¹⁾

Le deuxième principe impose aux neutres de traiter les belligérants d'une manière paritaire. En effet, les Etats neutres sont libres de restreindre les rapports avec les belligérants au-delà des exigences absolues posées par le premier principe, mais à la condition « d'appliquer leurs mesures uniformément aux belligérants » (art. 9 CN). Cette disposition ne concerne toutefois que le domaine militaire. Elle doit empêcher qu'un traitement différencié ne favorise un belligérant sur le plan militaire au détriment d'un autre. Dans le domaine économique, par contre, il serait peu réaliste d'exiger un traitement paritaire, la grande variété et la complexité des relations internationales rendant une telle idée inconcevable. En fait, cependant, les Etats neutres s'efforcent souvent d'appliquer une certaine parité également dans les restrictions économiques.

Le troisième principe, enfin, s'adresse aux belligérants. Ils doivent accepter que les neutres exercent leurs droits: « Ne peut être considéré comme un acte hostile le fait, par une Puissance neutre, de repousser, même par la force, les atteintes à sa neutralité » (art. 10 CN).

Les dispositions de la guerre sur terre de 1907 traitent encore de quatre problèmes particuliers qu'il suffit de rappeler brièvement:

- les militaires (formations entières ou hommes isolés) qui pénètrent sur territoire neutre seront internés, quels que soient le mode d'entrée sur ce territoire (voie terrestre ou aérienne) et sa cause (intention, erreur,

¹ Alfred Verdross, *Völkerrecht*, 5^e édition, Vienne 1964, p. 302. A l'opposé des tendances dominantes, la doctrine russe se fonde sur l'absence de toute limitation verticale expresse de l'espace aérien national dans les conventions de Paris et Chicago pour l'ériger en un principe absolu, Verdross, *op. cit.*, p. 301.

détresse); l'internement durera jusqu'à la fin des hostilités (art. 11 à 13 et 15 CN, art. 42, al. 2 Règles);

- le passage en transit de transports de blessés et malades peut être autorisé par l'Etat neutre (art. 14 CN, complété pour le transit aérien par la 1^{re} Convention de Genève de 1949 relative aux blessés et malades des forces armées en campagne, art. 37);
- les personnes neutres (nationaux d'un Etat qui ne prend pas part à la guerre) ne peuvent se prévaloir de leur nationalité si elles commettent des actes en faveur d'un belligérant (notamment les services volontaires dans une armée en guerre, mais non les services rendus en matière de police ou d'administration civile) ou des actes hostiles contre un belligérant (art. 16 à 18 CN);
- le matériel des chemins de fer (pour mémoire, art. 19 CN).

Le droit conventionnel n'exige pas l'impossible. Aucun Etat n'est en mesure de contrôler tous les faits et gestes de ses ressortissants ou habitants. Ainsi, l'Etat neutre n'est pas responsable des « individus qui passent isolément la frontière pour se mettre au service d'un des belligérants » (art. 6 CN) et il n'est pas tenu « d'empêcher l'exportation ou le transit, au profit d'un des belligérants, d'armes, de munitions... » (art. 7 CN) ou « d'interdire ou de restreindre l'usage, pour les belligérants, des câbles télégraphiques ou téléphoniques » (art. 8 CN). Les personnes neutres peuvent même prêter une assistance économique (« fournitures ou emprunts ») aux belligérants, sans nécessairement violer leur statut (art. 18 CN). Quant à la liberté d'opinion, enfin, le droit de la neutralité n'y touche pas; seuls des régimes totalitaires ont prétendu imposer aux individus une attitude morale « neutre » en interprétant de manière abusive la notion « d'acte hostile contre un belligérant » (art. 17, al. 1 CN).

Conformément au premier grand principe, l'Etat neutre est tenu de s'opposer aux ingérences des belligérants sur son

territoire. Il n'a donc pas seulement la faculté, mais l'obligation de recourir à la force pour faire respecter son droit. Cette obligation n'est cependant pas illimitée, car « le devoir n'existe que dans la mesure où on peut le connaître et le remplir ». ¹⁾ Des instructions envoyées en octobre 1939 aux légations de Suisse disaient, entre autres, « notre pays adopte l'idée suivant laquelle l'Etat neutre s'acquitte de son devoir en protégeant son espace aérien dans la mesure de ses forces; *ultra posse nemo tenetur* ». ²⁾ A l'intérieur des limites de ses possibilités, le neutre est libre dans le choix des moyens de défense: l'ampleur de la force est déterminée par « les moyens dont l'Etat neutre dispose » (art. 3, 8 et 25 CN mar.). Néanmoins, une certaine proportionnalité entre l'atteinte à la neutralité et les moyens de riposte est de mise.

L'Etat neutre est supposé avoir des moyens militaires suffisants pour faire respecter sa neutralité ou pour la rétablir en cas de violation. Si, en négligeant de se doter de moyens adéquats ou de se servir de ceux dont il dispose, l'Etat neutre se met lui-même hors mesure de défendre son territoire ou son espace aérien, il ne remplit pas ses obligations internationales. Dans les cas graves il en résulte un traitement inégal des belligérants, qui peut inciter celui qui se sent défavorisé à intervenir, non sans un certain droit, *manu militari*, chez le neutre. Ainsi, l'Allemagne a occupé Salonique en 1915. Il découle donc du droit de la neutralité même qu'il vaut mieux prévenir les violations que devoir les repousser. Il s'agit pour le neutre d'adopter une attitude qui montre clairement sa détermination à faire respecter son statut. Ainsi, par exemple, il doit disposer de moyens suffisants (troupes, si nécessaire), en premier lieu pour empêcher toute tentative — accidentelle ou voulue — de pénétrer sur son territoire et en second lieu, pour rétablir l'ordre en cas de violation effective.

¹ Rapport du délégué français Louis Renault à la Conférence de 1907 (extrait paru dans *Revue de droit international*, Paris, tome 25, 1940, p. 357).

² Paul Guggenheim, *Traité de droit international public*, Genève 1954, tome II, p. 523.

PARTICULARITÉS DE L'ESPACE AÉRIEN NEUTRE

Si il est possible de poser, du moins sur l'essentiel, des principes identiques pour le régime au sol et celui de l'espace aérien, il n'en va de même dès qu'on aborde leur application pratique. En effet, au sol un militaire ou un engin appartenant à une armée étrangère est reconnaissable comme tel, sinon immédiatement du moins après vérification d'identité, car il suffit de s'en saisir. Dans l'espace aérien, par contre, ce contact immédiat n'existe pas. Il est exclu de se saisir d'un aéronef en vol et souvent impossible de s'en approcher en temps utile pour éclaircir une origine douteuse. Quant à vérifier son contenu, on ne peut y songer avant d'avoir contraint l'aéronef à rejoindre la terre et qu'il soit soumis au régime valable au sol.

Autre différence entre l'air et le sol, les survols involontaires ou inconscients de la frontière sont fréquents. Ils sont dus à des erreurs de navigation ou d'orientation, des pannes, des situations de détresse, etc. et ne constituent pas pour autant des violations de la neutralité au plein sens de ce terme. Enfin, il est des violations auxquelles il est pratiquement impossible de s'opposer, tels les survols à très haute altitude et à des vitesses plusieurs fois supersoniques.

En fait, une certaine pratique de tolérance s'est instaurée, pour tenir compte des particularités des survols incontrôlables ou accidentels du territoire neutre. Des aéronefs militaires d'école sont parfois renvoyés dans leur pays d'origine. En 1939, les Etats de l'hémisphère occidental ont même proposé que l'aéronef en détresse ne soit pas interné, quel que soit son équipage et son armement, mais cette conception n'a pas été retenue. Certains Etats neutres étendent la tolérance aux avions armés isolés qu'ils ne combattent qu'après une sommation préalable de quitter l'espace neutre ou d'y atterrir.

Une telle attitude n'est concevable qu'en face de violations exceptionnelles et seulement tant que l'Etat neutre a la certitude de ne pas être exposé à des actes hostiles intention-

nels. Il ne saurait, en effet, être question d'exiger, d'une manière générale et absolue, des forces chargées de la défense de l'espace aérien neutre qu'elles adressent un avertissement à l'aéronef intrus ou qu'elles le somment d'atterrir avant d'ouvrir le feu. ¹⁾ L'Etat neutre n'aurait ainsi plus la possibilité d'intervenir en temps utile et avec efficacité contre les incursions ou attaques préméditées et violerait ses obligations en négligeant de faire respecter son espace aérien. Les Règles de la guerre aérienne ne souffrent aucune équivoque à ce sujet: « un gouvernement neutre est tenu d'user des moyens dont il dispose pour empêcher l'entrée dans sa juridiction des aéronefs militaires belligérants et pour les contraindre à atterrir ou à amerrir s'ils y ont pénétré » (art. 42, al. 1) et « le fait par une puissance neutre de recourir à la force ou à tout autre moyen à sa disposition ne peut être considéré comme un acte d'hostilité » (art. 48).

La justesse des principes fixés par les Règles pour les cas de guerre ressort également des usages rigoureux du temps de paix établis depuis 1945, selon lesquels l'Etat a le droit de s'opposer au survol non autorisé de son territoire par des aéronefs venus de l'étranger. ²⁾ Les aéronefs aux intentions pacifiques connues ne doivent pas être attaqués, même s'ils n'obtempèrent pas à une sommation d'atterrir, de repasser la frontière ou de suivre une route de vol imposée. Par contre, dès qu'il a de sérieuses raisons de craindre une attitude hostile ou illicite de l'aéronef intrus, l'Etat survolé est en droit de l'abattre. Toutefois, en des temps de paix normaux, l'ouverture du feu devrait, dans la mesure du possible, être précédée d'un avertissement.

En résumé, l'aéronef militaire d'un Etat belligérant qui pénètre dans l'espace aérien neutre sans y être expressément

¹ Quelques auteurs se bornent à décrire la pratique exceptionnelle de la sommation préalable et donnent ainsi l'impression de l'ériger en un principe absolu, cf. notamment Guggenheim, *op. cit.*, p. 523 suiv.

² Oliver J. Lissitzyn, « The treatment of aerial intruders in recent practice and international law », dans *The American Journal of International Law*, vol. 47, 1953, p. 587.

autorisé, enfreint le droit de la guerre et doit s'attendre à être abattu. ¹⁾ L'Etat neutre peut, s'il le veut, lui adresser une sommation, mais il n'est pas tenu de le faire.

LE STATUT DE NEUTRALITÉ

Les principes de 1907 sont ceux de la « neutralité intégrale » ou « parfaite ». ²⁾ Il en découle, pour les Etats neutres, un certain nombre de mesures internes :

- dispositions d'exécution des injonctions internationales obligatoires,
- dispositions relevant de la politique de neutralité adoptée.

L'ensemble des dispositions internationales et nationales détermine le statut de neutralité qui est particulier à chaque Etat qui veut rester en dehors des conflits armés.

En temps de paix, les règles internationales de la neutralité existent, mais ne s'appliquent pas, faute de belligérants. La politique de neutralité, par contre, n'est pas liée à un état de guerre. Elle fixe, dès le temps de paix, l'attitude générale de l'Etat en vue de conflits éventuels et prépare la mise en œuvre du statut de neutralité.

Les mesures internes tendent, toujours pour la neutralité intégrale, à renforcer l'indépendance vis-à-vis de l'étranger belligérant. Elles débordent souvent le domaine strictement militaire et mènent à une extension des devoirs et une diminution des droits de l'Etat neutre et de ses ressortissants allant au-delà des exigences conventionnelles. En Suisse, la Constitution fédérale a même été modifiée pour subordonner l'importation et l'exportation d'armes, de munitions et de matériel de guerre à l'autorisation de la Confédération (art. 41 révisé en 1938).

¹ Alex Meyer, « Neutralitätsrechtliche Betrachtungen zum Luftkrieg », dans *Revue de droit suisse*, vol. 62, 1943, p. 332.

² L'expression de neutralité « perpétuelle » ou « permanente » indique sa durée, mais ne dit rien sur son contenu. Le plus souvent, il s'agit d'une neutralité intégrale valable dès le temps de paix pour les guerres à venir.

Le droit de neutralité est loin d'être universel, 31 Etats seulement étant parties à la convention relative à la guerre sur terre et 27 à celle concernant la guerre maritime. Certains des autres Etats s'en tiennent en fait néanmoins aux règles conventionnelles. Ce fut le cas de l'Italie dans ses rapports avec la Suisse pendant les deux guerres mondiales. Devant ce manque d'universalité la politique de neutralité nationale joue un rôle d'autant plus grand. De nombreux Etats ne s'en tiennent que partiellement aux règles de la neutralité intégrale et lui préfèrent une « neutralité qualifiée ». Celle-ci peut revêtir les formes les plus diverses.

Le pacte Briand-Kellogg conclu en 1928 entre 15 Etats met les conflits armés hors la loi en « condamnant le recours à la guerre pour le règlement des différends internationaux » (art. 1^{er}). De là à l'idée de secourir la victime d'une agression tout en ne participant pas aux opérations militaires il n'y a qu'un pas. En le franchissant, l'Etat neutre revient à l'ancienne pratique de la guerre juste et s'arroge le droit de juger de la bonne ou mauvaise cause des parties en conflit. Son statut de neutralité qualifié est celui d'un « non-belligérant », notion reconnue expressément par le droit conventionnel le plus récent, soit par les Conventions de Genève de 1949 qui distinguent entre puissances « neutres » et « non-belligérantes ». ¹⁾ L'exemple le plus connu et aussi le plus important pendant la seconde guerre mondiale est celui des Etats-Unis d'Amérique. Après avoir déjà fourni une aide directe à la Grande-Bretagne, ils adoptent en 1941 une loi donnant au président le droit de livrer du matériel de guerre aux belligérants, sans tenir compte de l'exigence du traitement paritaire (« Lend and Lease Act »).

La « neutralité active » est une notion à la mode. Elle permet à l'Etat neutre de sortir d'une attitude essentiellement abstentionniste et de témoigner sa solidarité internationale en acceptant, par exemple, un mandat de puissance protec-

¹ III^e Convention relative au traitement des prisonniers de guerre, art. 4, B, 2.

trice ou de surveillance d'armistice. La neutralité active est conforme aux exigences de la neutralité intégrale tant que l'Etat respecte le principe du traitement paritaire des belligérants.

Les temps récents ont vu apparaître de nouvelles formes de neutralité active qui renoncent à traiter les belligérants de manière égale. Leurs critères distinctifs sont plus politiques que juridiques. Il en est résulté une grande variété de termes tels que « neutralité bienveillante », « neutralité positive », « neutralisme », termes qui servent parfois à minimiser et en quelque sorte à légaliser une participation active de l'Etat à un conflit armé.

La conclusion qui s'impose est évidente. La neutralité qualifiée risque de se transformer graduellement en une belligérance de plus en plus ouverte et généralisée. Seul un statut de neutralité intégrale est véritablement conforme au droit de la neutralité.

Major EMG F. de MULINEN

Revue de la presse

Colibri V

Le numéro du 11.12.67 de TAM¹ nous donne un reportage d'une de ces manœuvres « *Colibri* » où, depuis cinq ans (d'où le chiffre V de la dernière), coopèrent des éléments français et allemands sous une forme qui paraît un peu « symbolique ».

« *Colibri V* », qui s'est déroulée en octobre dernier, mettait en jeu deux sous-groupements aéroportés de deux cents hommes chacun. Par ces effectifs, on voit que dans les forces classiques de l'Europe occidentale on travaille à une échelle réduite! Mais passons et voyons le thème de ces « mini-manœuvres » qu'on devrait appeler plus modestement exercices.

¹ Terre - Air - Mer, le journal illustré bi-mensuel des Forces armées françaises.