

# La neutralité : une vache sacrée en passe de devenir une vache folle?

Autor(en): **Schröter, François**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Revue Militaire Suisse**

Band (Jahr): **146 (2001)**

Heft 5

PDF erstellt am: **27.09.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-346135>

## **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: une vache sacrée en passe de devenir une vache folle?

Chaque débat qui touche de près ou de loin à la neutralité provoque en Suisse des réactions passionnelles et passionnées; il suscite à chaque fois un impressionnant foisonnement d'opinions. Selon un bon mot assez répandu, il y a dans notre pays sept millions de spécialistes de la neutralité.

### ■ François Schröter<sup>1</sup>

La discussion actuelle au sujet de la neutralité, notamment dans le contexte des votations du 10 juin et du projet Armée XXI, ne fait à cet égard pas exception. Les semaines écoulées ont vu se multiplier les prises de positions, les déclarations, et le juriste spécialisé en droit international en vient à douter qu'il ait encore quelque chose à apporter à la discussion. Il importe en tout cas de revenir aux faits, à la notion même de neutralité.

### La neutralité: droit et politique

La neutralité est une institution de droit international. Elle correspond fondamentalement à l'attitude de l'Etat qui reste en dehors d'un conflit. On fait remonter les origines de la neutralité jusqu'au XVI<sup>e</sup> siècle mais, dans sa forme contemporaine, elle date du début du XX<sup>e</sup> siècle. Ses règles actuelles ont leur source dans les deux Conventions de La Haye de 1907 (guerre terrestre et guerre maritime), ainsi que dans le

droit coutumier international que ces conventions ont codifié ou qui, par exemple pour ce qui est des opérations aériennes, complète ces deux conventions.

Il faut d'emblée poser un point fondamental: le droit de la neutralité ne trouve application qu'en cas de conflit armé international. Il ne s'applique pas en cas de conflit armé non international ou en l'absence de conflit armé.

Les règles essentielles de la neutralité peuvent classiquement être résumées de la manière suivante: le territoire du neutre est inviolable; les entreprises privées qui se trouvent sur le territoire du neutre peuvent commercer librement avec les Etats en guerre, et cette liberté de commerce s'étend aussi au commerce de matériel militaire et de tout matériel pouvant servir à une armée ou à un effort de guerre. A ces droits correspondent des devoirs de l'Etat neutre: il doit s'abstenir de participer à un conflit armé entre des Etats tiers ou user de la force envers un Etat tiers. Il lui est interdit de soutenir les belligérants à l'aide d'armes ou

de troupes, et il n'est pas non plus autorisé à mettre son territoire à disposition des belligérants ou de tolérer leur présence sur son sol ou dans son espace aérien. Si l'Etat neutre impose des restrictions au commerce de matériel militaire ou de tout matériel qui peut servir l'armée ou l'effort de guerre d'un belligérant, il doit appliquer de telles mesures restrictives à l'égard de tous les belligérants, sans distinction et de manière égale.

Venons-en à la notion de **neutralité permanente**. Selon le droit classique de la neutralité, tout Etat a vocation et le droit d'être neutre en cas de conflit armé, pour peu qu'il respecte le droit de la neutralité. Il s'agit là de ce qu'on appelle une neutralité «occasionnelle», qui est décidée au coup par coup lors de chaque situation de conflit armé. A côté de ce régime «général» de la neutralité, il y a des Etats qui ont été neutralisés, comme le fut la Belgique entre 1831 et 1919, ou qui, comme la Suisse, ont décidé, par un choix souverain, de se proclamer neutres de manière permanente, pour toutes les situations de conflit armé

<sup>1</sup>Licencié en droit, diplômé d'études supérieures en relations internationales. Adjoint scientifique, section du droit international des conflits armés, Etat-major général. Le présent article ne reflète que l'opinion de son auteur.

qui pourraient se présenter, quelles que soient les parties au conflit, le moment, l'endroit et les circonstances. Dans le cas de la Suisse, il s'agit de ce qu'on appelle une obligation unilatérale, qui lie la Suisse tant que celle-ci ne la révoque pas par une déclaration solennelle.

Alors que la neutralité occasionnelle n'impose aucun devoir antérieur au conflit armé, l'Etat neutre en permanence a, en temps de paix déjà, des devoirs, qu'on désigne généralement comme les **effets anticipés de la neutralité**. Ceux-ci consistent, en temps de paix déjà, à ne pas pratiquer une politique qui mettrait l'Etat neutre permanent dans l'impossibilité, en cas de conflit armé, de respecter son engagement de rester neutre. C'est ainsi que toute alliance ou participation à un système de défense collective lui sont interdites.

Ce que l'on désigne sous le terme de **politique de neutra-**

**lité** va traditionnellement au-delà des seules obligations juridiques, passablement restreintes, du neutre permanent. On peut la définir comme l'ensemble des mesures que l'Etat neutre prend de son propre chef pour renforcer la crédibilité et l'efficacité de sa neutralité. Depuis la fin de la guerre froide, la politique de neutralité de la Suisse tend à ne correspondre qu'aux obligations juridiques de la neutralité permanente.

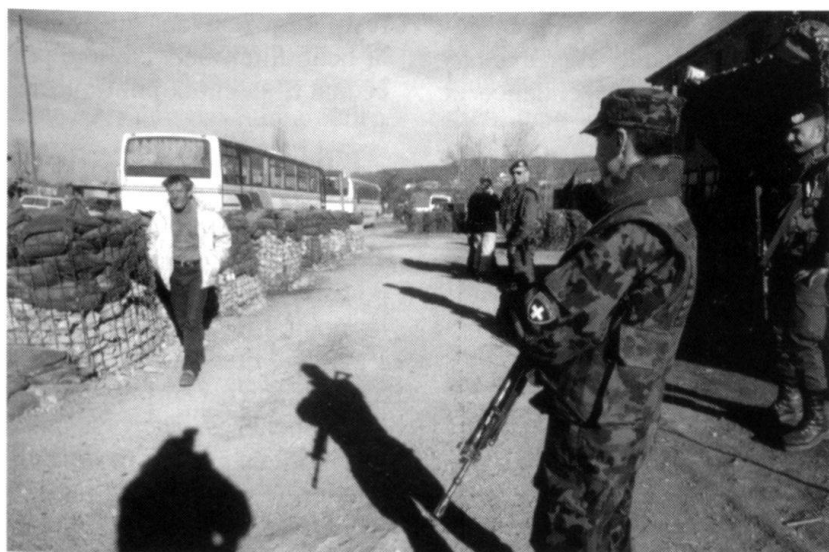
## Le droit du recours à la force

L'âge d'or de la neutralité est à situer entre 1907, année de sa codification, et l'adoption du Pacte de la Société des Nations, en 1919; cette époque «faste» s'est prolongée jusqu'en 1945, année de l'adoption de la Charte des Nations unies. Il faut savoir que, lors de la codification de la neutralité au début du XX<sup>e</sup> siècle, le droit

de recourir à la force faisait partie des droits souverains de tout Etat. La neutralité apportait un frein à cette liberté de recourir à la force, en ce sens qu'elle donnait le droit à tout Etat, moyennant respect des obligations posées par le droit de la neutralité, de ne pas être entraîné dans un conflit.

La neutralité jouait donc un rôle essentiel dans le système de sécurité de l'époque, et de nombreux Etats se prévalaient du droit à rester neutre dans un conflit. L'exemple le plus fameux est certainement celui des Etats-Unis, qui proclamèrent le 4 août 1914 leur neutralité dans le conflit qui venait d'éclater en Europe. Ils n'entrèrent en guerre contre l'Allemagne que le 6 avril 1917. La Première Guerre mondiale vit aussi la violation la plus crasse du droit de la neutralité, iorsque la Belgique, neutre, fut envahie et occupée par l'Allemagne dès l'été 1914.

Le recours à la force comme instrument de règlement des différends avait déjà été pros crit par le Pacte Briand-Kellogg en 1929. Depuis 1945, date à laquelle la Charte des Nations unies (art. 2 al. 4) a interdit le recours à la force dans les relations internationales, la disparition du droit pour un Etat de recourir souverainement à la force est complète et absolue. Corrélativement, le droit à l'inviolabilité du territoire appartient depuis 1945, non seulement aux Etats qui respectent le droit de la neutralité, mais à tout Etat, sans exception. Le recours à la force – individuel ou collectif – ne peut plus, depuis 1945, être légalement jus-



(Photo: Service cinématographique de l'armée).



*Au cours de la Seconde Guerre mondiale, les troupes d'aviation – ici un Messerschmidt Me 109 au-dessus du lac des Quatre-Cantons – ont repoussé de nombreuses violations de notre neutralité. (Photo: Forces aériennes).*

tifié qu'en cas de légitime défense, à savoir en réaction contre une attaque armée, un acte par définition illicite.

Quant aux mesures d'ordre militaire prises par le Conseil de sécurité sur la base du chapitre VII de la Charte, elles ne relèvent pas d'un droit de recourir à la force au sens classique du terme, mais d'un droit d'un nouvel ordre, onusien, dont la finalité unique est de maintenir ou de rétablir la paix et la sécurité internationales. Dès qu'une résolution du Conseil de sécurité autorisant le recours à la force est adoptée, elle prime sur le droit de la neutralité, qui ne peut plus être invoqué ou appliqué.

Si sa neutralité est violée, l'Etat neutre doit restaurer son intégrité territoriale en repoussant l'attaque. La neutralité ne tombe donc pas «automatiquement» du fait de sa violation.

C'est ainsi que durant la Seconde Guerre mondiale, les troupes d'aviation sont intervenues à de nombreuses reprises pour affronter des appareils étrangers qui avaient violé notre espace aérien. Il n'est cependant pas demandé l'impossible au neutre. Face à une agression délibérée, la Suisse peut également choisir de s'allier à des Etats tiers pour repousser l'attaque et sauvegarder ainsi son indépendance et sa souveraineté. Et pour peu que le Conseil de sécurité de l'ONU adopte une résolution basée sur le chapitre VII de la Charte, le droit de la neutralité ne trouverait plus application.

### Le débat actuel sur la neutralité

Une fois exposé, même sommairement, ce que sont le droit la neutralité et le droit contemporain du recours à la force,

l'examen des divers objets et questions actuellement débattus devient plus aisé et plus serein.

**Les engagements pour la promotion de la paix**, tels qu'ils sont définis aux art. 66 à 66 b du projet de révision de la Loi fédérale sur l'armée et l'administration militaire du 6 octobre 2000, ne soulèvent aucune question de neutralité. L'art. 66 al. 1 prévoit que «les engagements pour la promotion de la paix peuvent être ordonnés sur la base d'un mandat de l'ONU ou de l'OSCE». Les mandats de l'OSCE ne peuvent pas prévoir de recours à la force sans l'aval du Conseil de sécurité des Nations unies. Et les engagements sur la base d'un mandat de l'ONU, pour peu qu'ils autorisent l'usage de la force, excluent *ipso facto* – qu'il soit ou non effectivement recouru à la force – l'application du droit de la neutralité. La restriction apportée par l'art. 66a al. 2 («La participation à des actions de combat destinées à imposer la paix est exclue») doit à cet égard être lue, non comme une restriction relevant du droit de la neutralité, mais comme procédant d'un choix politique.

**L'instruction à l'étranger ou avec des troupes étrangères**, telle que prévue par l'art. 48a du projet susmentionné, ne pose pas de problèmes quant à la neutralité de la Suisse. Il s'agit de lire cette disposition telle qu'elle est écrite, sans rien y retrancher ni rien y ajouter, tout comme il s'agira de l'appliquer, le cas échéant, dans ce même esprit. D'emblée, il faut insister sur un point essentiel: l'art. 48a ne fait que formaliser

des pratiques déjà établies. Il n'est rien proposé de nouveau que ce qui est déjà réalisé, tant par les Forces terrestres que par les Forces aériennes depuis de nombreuses années. Dans les trois hypothèses prévues par l'art. 48a al. 1 (instruction de troupes suisses à l'étranger, de troupes étrangères en Suisse et exercices communs avec des troupes étrangères), il s'agit de collaborations ponctuelles visant des tâches d'instruction et, en aucun cas, d'actes préparatoires en vue d'une défense commune.

Cela dit, il s'agira de veiller à ce que ces engagements cessent immédiatement si l'Etat avec lequel nous collaborons en matière d'instruction est susceptible d'être entraîné dans un conflit armé. Une collaboration avec un Etat belligérant, même dans un but exclusif d'instruction, même sans lien avec le conflit en cours, constituerait en effet une violation de notre neutralité. Plus largement, il s'agira de défendre la crédibilité de notre neutralité permanente et de notre politique étrangère en nous abstenant de toute collaboration avec des Etats qui ne respectent pas le droit international humanitaire, les droits de l'homme ou les règles du droit international en matière de recours à la force. A cet égard, et pour ne prendre qu'un seul exemple, toute collaboration avec Israël doit être écartée, tant que cet Etat ne modifie pas son attitude et sa politique actuelles.

Quant à Armée XXI, une lecture même cursive de l'avant-projet de Plan directeur du 21 février 2001 révèle qu'il n'est pas sans soulever certaines questions quant à la neutralité. Le cadre modeste du présent article, tout comme le caractère encore insuffisamment concret de la discussion sur la réforme de l'armée, empêchent un examen en profondeur. Quelques lignes de forces peuvent toutefois déjà être dégagées.

Il faut d'abord admettre que notre statut actuel de neutralité ne nous laisse qu'une marge de manœuvre très restreinte. Notre neutralité exclut, cela va sans dire, toute adhésion à l'OTAN et certainement toute collaboration qui va au-delà de l'instruction. Notre préparation à défendre notre neutralité de manière autonome devra demeurer crédible. Si elle n'est que de façade et si toute notre préparation de défense repose en fait sur l'option qu'au premier coup porté sur nous, nous nous allierions à des Etats étrangers, l'on ne pourra plus parler que de neutralité «nominale», une neutralité que toute notre planification de défense contredirait. Une telle attitude, non seulement ne s'accorderait pas avec nos obligations de neutre permanent, mais elle n'offrirait pas de bonnes conditions pour assurer, le cas échéant, la défense de notre souveraineté, de sorte que les différentes options qui, très schématiquement, s'offrent à nous (maintien du statut actuel, évolution

vers une neutralité «occasionnelle» ou abandon de notre neutralité au profit d'un système de sécurité collectif avec nos voisins) devront être examinées avec sérieux et franchise, sans faux-fuyants.

## La dimension identitaire

Un dernier mot sur la dimension identitaire de la neutralité suisse. Le présent article brosse un tableau sommaire de la situation sur le plan juridique. Cela étant, une discussion qui entendrait se limiter aux seuls aspects juridiques de la neutralité serait immanquablement biaisée. La neutralité est pour notre pays autre chose qu'un simple instrument de politique de sécurité. Evacuer la dimension mythique, pour ne pas dire mystique de la neutralité, pour privilégier une approche purement rationnelle est de toute évidence une démarche vouée à l'échec. Cela dit, il est indispensable d'introduire dans le débat les éléments de rationalité que sont la connaissance du droit de la neutralité et du droit du recours à la force, sans quoi, de vache sacrée de la politique suisse, comme elle a pu être plaisamment qualifiée par certains observateurs, la neutralité pourrait devenir la vache folle de la discussion sur la politique de sécurité de la Suisse à l'aube du XXI<sup>e</sup> siècle.

F. S.