

Géopolitique de la neutralité : analyse comparée de 8 pays

Autor(en): **Sayegh, Raymond**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Revue Militaire Suisse**

Band (Jahr): - **(2007)**

Heft 1

PDF erstellt am: **16.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-346663>

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.



Géopolitique de la neutralité - Analyse comparée de 8 pays

Pr D^r Raymond Sayegh *

*Quand deux éléphants se battent,
c'est la prairie qui en pâtit (proverbe africain)
Et un président d'un pays de ce continent d'ajouter:
Quand ils font l'amour aussi !*

C'est dans le cadre de ce proverbe africain oscillant entre les situations polémologiques (guerre) et iréniques (paix) que s'insère notre problématique.

Le droit international public cite les cas de plusieurs pays neutres ou ayant été neutres (Suisse, Autriche, Suède, Finlande, Belgique, Luxembourg, Cambodge, Laos).

La neutralité peut être considérée comme étant une ligne de défense importante. Certaines neutralités ont été respectées (Suisse aux XIX^e et XX^e siècles), d'autres ont été violées (Cambodge, Laos, Belgique, Luxembourg). De fait, il n'y a pas d'assurance vie ou plutôt de survie en politique. Il existe des mesures qui sont prises dans le cadre d'une stratégie de défense, elle-même en mouvement.

La prudence autorise à distinguer le concept de neutralité de termes voisins usités.

La neutralité n'est pas un non-alignement. Il existe un mouvement de ce type réunissant grand nombre de pays du tiers monde, mais qui ne s'est défini que par rapport à un seul bloc. La présence de Cuba en son sein est symptomatique précisément d'un alignement. Ce n'est pas non plus le « neutralisme positif » prôné à Bandoeng en 1955. Il ne s'agit pas de jouer Moscou contre Washington ou l'inverse. Ce n'est pas non plus une neutralisation, ligotant la politique étrangère d'un pays, réduisant celle-ci à un immobilisme politique, lui confisquant les moyens de sa défense. Ce n'est pas non plus un pacifisme, qui dénonce la guerre sans proposition de paix et que certains assimilent à la neutralité.

L'Autriche a affiché sa neutralité perpétuelle par le biais d'une loi constitutionnelle du 26 octobre 1955, stipulant que « l'Autriche proclame librement sa neutralité perpétuelle ». De même, ce pays s'est abstenu d'entrer en guerre contre l'Irak au moment de l'affaire du Koweït.

La Belgique a eu une histoire mouvementée avec la neutralité. Pour ne pas trop charger le texte, rappelons seulement que la

neutralité était perpétuelle, puis garantie, puis violée, abandonnée, rétablie, violée à nouveau, enfin abandonnée quand ce pays est devenu membre du Pacte atlantique en 1949.

Le cas du Luxembourg est aussi édifiant que le précédent. Sa neutralité était perpétuelle, puis violée, confirmée, violée de nouveau et enfin abandonnée par une révision constitutionnelle du 28 avril 1948.

La neutralité suisse, concept dynamique

On s'accorde à penser que la première semence de ce concept remonte au XV^e siècle, avec la célèbre recommandation de Nicolas de Flue: « Ne vous mêlez pas de querelles étrangères [...] Protégez votre patrie et n'en sortez pas. »

Jusqu'à la Seconde Guerre mondiale, la neutralité apparaît comme un instrument de préservation de la cohésion interne d'une communauté biconfessionnelle.

Cette « neutralité occasionnelle », qui fut violée au cours des guerres de la Révolution et de l'Empire aussi bien par les Français que par les Alliés et les Suisses eux-mêmes, fut rétablie en 1803 par l'Acte de Médiation.

Le congrès de Vienne (1815) prônera que « la neutralité et l'inviolabilité de la Suisse et de son indépendance de toute influence étrangère sont dans les vrais intérêts de l'Europe toute entière ».

Les grandes puissances proclament la neutralité perpétuelle de la Suisse et la Confédération se dote d'une petite force militaire, transformant le concept en « neutralité armée » et préservant la Suisse des conflits des deux derniers siècles.

Dans la prochaine page: analyse comparée de 8 pays neutres

Il serait utile de rassembler dans un tableau les formes de neutralité des 8 pays cités plus haut par rapport aux plans interne et international¹.

* Raymond Sayegh est, notamment, l'auteur de *Etats-Unis. La survivance par la dominance*, éd. Academia-Bruylant, Louvain-la-Neuve, 2004 et *A quoi sert l'ONU ? La Question*, éd. de l'Hèbe, Grolley, 2002. www.sayegh-ray.ch

¹ Tableau confectionné par l'auteur à partir d'éléments tirés d'ouvrages de droit international, dont notamment Paul REUTER et Jean COMBACAU, *Institutions et relations internationales*, PUF, Paris, 1988 et Claude-Albert COLLIARD, *Institutions des relations internationales*, Dalloz, Paris, 1978.

| Pays | Forme de neutralité | Plan interne | Plan international |
|----------------|---|--|--|
| 1 - Suisse | Neutralité occasionnelle (durant la guerre de Trente Ans 1618-1648). | La neutralité apparaît comme une nécessité de préserver la cohésion de la population (catholiques et protestants) . | |
| | Neutralité violée (guerres Révolution et Empire) | | Par les Français, les Alliés et les Suisses. |
| | Rétablissement de la neutralité | | Acte de médiation (1803). |
| | Neutralité perpétuelle reconnue mais non garantie. | | Congres de Vienne (1815). |
| | | Déclaration d'adhésion de la Suisse (1817) à l'indépendance et à la neutralité. | |
| | Neutralité garantie. | | Traité de Versailles (28/6/19). Traité de Saint-Germain (10/9/19) (art. 375). |
| | Neutralité perpétuelle armée. | | SDN accepte en 1920 l'adhésion de la Suisse et reconnaît sa neutralité. La défense du territoire incombe à la Suisse et n'est plus garantie par les grandes puissances. |
| | | Le 31/8/39 déclaration du Conseil fédéral sur le maintien de la neutralité approuvé par l'assemblée et l'ensemble du pays. Pratiquement pas de règle dans le droit interne (mention indirecte dans les Constitutions de 1848 et 1874). | |
| 2 - Autriche | Neutralité perpétuelle. | | Après la Seconde Guerre mondiale les négociations mènent à un traité (15/5/55). Les 4 grandes puissances déclarent l'Autriche libre et indépendante. |
| | | Loi constitutionnelle (26710/55) Elle stipule que <i>l'Autriche proclame librement sa neutralité perpétuelle.</i> | 14/12/55, entrée de l'Autriche à l'ONU autorisée par le traité. |
| 3 - Suède | Neutralité traditionnelle de facto (rejet de toute alliance, refus de bases étrangères et défense nationale de haute niveau militaire). | Pas de texte juridique. | Pas de traité. |
| | | Projet de loi repoussé par le Parlement. Inquiétudes suédoises en 1985. Tensions Suède/URSS (violation des eaux territoriales et espace aérien: démenti de Moscou. Publication d'un ouvrage soviétique traitant la neutralité suédoise de non réaliste. | |
| 4 - Finlande | Neutralité de facto, mais grevée d'avantages accordés à Moscou. | Pas de texte juridique. Déclaration du président Kekkonen, suite au traité d'amitié, coopération et assistance: «Nous devons faire en sorte de n'avoir jamais à dire non aux Soviétiques et d'amener les Soviétiques à dire toujours oui à la Finlande». | Pas de traité. |
| 5 - Belgique | Neutralité perpétuelle. | | Imposée par puissances à l'initiative de la Grande Bretagne. Protocole du 20/1/1831. Traité du 14/10/1831. |
| | Neutralité garantie. | | La Belgique adhère au traité (15/11/1831). En 1839, les Pays-Bas reconnaissent l'indépendance et neutralité de la Belgique sans garantir la neutralité (Traité de Londres de 1839). |
| | Neutralité violée. | | Août 1914 par l'Allemagne, bien que puissance garante. |
| | Neutralité abandonnée. | | Traité de Saint-Germain (10/9/19, art. 31 et 83). Traité du Trianon (4/6/20, art. 67). |
| | Neutralité rétablie. | | A partir de 1936. |
| | Neutralité violée. | | Le 10/5/40 par l'Allemagne. |
| | Neutralité abandonnée. | | La Belgique est membre entre autres de l'OTAN depuis 1949. |
| 6 - Luxembourg | Neutralité perpétuelle. | | Traitée 11/5/1867 (neutralisation, démilitarisation). Le Luxembourg privé de défendre sa neutralité. Puissances garantes (Autriche, Grande-Bretagne, Italie, Pays-Bas, Prusse). Neutralité reconnue par la Belgique. |
| | Neutralité violée. | | En 1914 par l'Allemagne. |
| | Neutralité confirmée. | | Traité de Versailles (art. 40). Luxembourg neutre entre à la SDN. |
| | Neutralité violée. | | En mai 1940 par l'Allemagne. |
| | Neutralité abandonnée. | Révision constitutionnelle (24/4/48) | |

| Pays | Forme de neutralité | Plan interne | Plan international |
|--------------|----------------------|--|---|
| 7 - Cambodge | Neutralité reconnue. | | En 1954 par les Accords de Genève. |
| | | En janvier 1954, le Prince Norodom Sihanouk définit la neutralité comme une expression politique. Loi constitutionnelle du 22/1/57 (pas d'alliance militaire ou idéologique). Si violation la Cambodge se défendra. Elle peut faire appel à la ONU ou un pays ami. | En 1964, l'aide de la France permet la préservation de la neutralité jusqu'en 1970. |
| | Neutralité violée. | Cambodge entre deux feux: Vietcong et guérilleros Khmers. | |
| 8 - Laos | Neutralité reconnue. | | En 1954 par les Accords de Genève. En 1960/1961 la France s'oppose aux USA qui demandent au Cambodge de renoncer à la neutralité. Accord international 23/7/62 par la République populaire de Chine, les deux Vietnam, Birmanie, Cambodge, Inde, Pologne, Thaïlande. |
| | | En 1970, guerre généralisée au Laos. Fin de la neutralité. Souvanna Phouma ne dépend plus que de l'aide des USA. | |

Le Traité de Versailles en 1919 viendra confirmer les garanties obtenues en 1815, et la Société des Nations (SDN) en 1920 acceptera l'adhésion de la Suisse en reconnaissant sa « neutralité perpétuelle et armée ».

La Suisse est désormais en charge de la défense de son territoire, laquelle n'est donc plus du ressort des grandes puissances. La neutralité est devenue une tradition politique.

Il est vrai qu'il n'y a pratiquement pas de texte de droit interne qui la définit et les Constitutions de 1848 et de 1874 ne la mentionnent que deux fois de façon indirecte.

Depuis la Seconde Guerre mondiale, la Suisse a pris conscience que la neutralité ne peut plus avoir la signification qui fut la sienne durant des siècles, d'où la recherche de nouvelles adaptations. Les formules « neutralité solidaire » et « neutralité active » sont lancées, faisant de la solidarité internationale le deuxième élément de la politique étrangère¹.

L'adhésion hypothétique de la Suisse à l'Union européenne, qui fut rejetée il y a quelques années, a posé le problème du maintien, de la transformation ou de l'abolition du concept de neutralité. Mais la présence de pays à l'intérieur de l'UE qui pratiquent à leur manière la neutralité laissait augurer une évolution de la neutralité helvétique - nécessité structurelle pour nos voisins comme pour notre pays multiconfessionnel, multiethnique et multilingue - vers une neutralité plus active, plus positive, plutôt que pour sa désuétude. Le compromis que pouvait accepter la Suisse était à notre avis l'acceptation d'appliquer, en cas de besoin, les sanctions collectives prévues par la Charte de l'ONU (économiques et autres), à l'exclusion d'une participation militaire en armes et en matériels. Le même principe était susceptible d'être appliqué si la Suisse devait rejoindre les rangs de l'UE.

Certains Suisses craignaient une mainmise de l'organisation internationale sur les affaires intérieures d'un Etat. C'était le cas des « Neinsager » qui, jaloux de leur indépendance ou de leur souveraineté, préféraient s'enfermer dans un concept étroit de souveraineté, en redoutant toute ouverture ou participation à une communauté de destin plus large.

Pourtant, les tenants de la thèse « rester en dehors de l'ONU » se sont accrochés à l'idée que l'adhésion à l'ONU impliquait ipso facto le renoncement à la neutralité, car celle-ci était jugée « ONU incompatible ». Or, rien ne démontrait la fiabilité d'un

tel argument, et, a posteriori, depuis que la Suisse est membre de l'ONU, personne n'a demandé à Berne de renoncer à sa neutralité.

Sans doute fallait-il rappeler que la SDN en 1920 - qui a précédé l'ONU en 1945 - avait accepté l'adhésion de la Suisse en reconnaissant sa neutralité. C'est un cas jurisprudentiel que l'on n'a pas suffisamment développé en son temps.

Sur le plan strictement juridique du droit international, c'est « sur l'invitation » du Conseil de sécurité de l'ONU (chap. VII, art. 43) que les Etats s'engagent dans des opérations armées. Rien n'empêche de refuser cette invitation. Cette interprétation se trouve corroborée par la pratique onusienne depuis la fondation de l'ONU. En effet, cette organisation n'a jamais obligé un Etat à s'engager dans une opération de coercition sur un pays qui s'est mis au ban de la communauté internationale.

Les adeptes de la souveraineté nationale ne peuvent être que ravis, puisque l'ONU, selon sa charte (chap. I, art. 7), ne peut « intervenir dans des affaires qui relèvent essentiellement de la compétence nationale d'un Etat [...] »², sauf si celui-ci met, bien sûr, la paix du monde en danger. On voit mal la Suisse devenir demain un Etat récalcitrant et faire partie, selon le langage politique, des « Etats voyous ».

On sait que la Suisse a été appelée à se prononcer sur son adhésion à l'ONU en 1986. Les résultats ont été largement négatifs (rejet par 75,5% des votants et par tous les cantons), malgré la volonté du Conseil fédéral. Une nouvelle votation sur ce même sujet est intervenue le 3 mars 2002 avec 54,61% de oui, 45,39% de non, 12 cantons pour et 11 cantons contre.

Tous les exemples précédents, variés à l'extrême, attirent 5 remarques :

- la neutralité n'est pas une assurance vie ;
- la neutralité est une notion modulable ;
- la neutralité n'a pas pu être un obstacle à l'adhésion à l'ONU, puisque ce ne fut pas le cas avec la SDN ;
- l'adhésion à l'ONU n'implique pas qu'un Etat membre participe obligatoirement à des alliances militaires du type OTAN ;
- l'ONU, de par son statut (on l'a vu plus haut), ne peut intervenir dans les affaires internes d'un Etat, sauf si celui-ci met la paix du monde en danger³.

1 Eléments tirés notamment de Edgar BONJOUR, « Origine, développement et signification de la neutralité suisse », *La neutralité suisse*, Chambre de commerce de Bâle, 1962, pp. 7-14 ; Jacques ROUX, *Revue de défense nationale*, décembre 1972-janvier 1973.

2 Documents : Charte de l'ONU de 1945 ; Constitution de la Confédération suisse de 1848 ; Constitution fédérale de la Confédération suisse de 1874.

3 Raymond SAVEGH, *A quoi sert l'ONU ? La Question*, éd. de l'Hèbe, 2002.

Réactivation de la neutralité dans les zones de crise

Depuis le fameux 11 septembre 2001 et les événements qui s'ensuivent, imprimant aux USA un activisme politico-militaire et une vision unipolaire du monde face à une vision multipolaire développée par la France, la Russie et la Chine, notre politique de défense et notre regard sur la neutralité sont susceptibles d'être réaménagés, réajustés. En effet, nous étions habitués à l'existence d'une menace extérieure représentée par un Etat ou un groupe d'Etats. Or, aujourd'hui, on parle plutôt d'une guerre contre ce qu'on appelle « le terrorisme international ». Mais celui-ci n'a pas de domicile fixe, ce n'est pas un Etat, à moins d'évoquer l'idée d'un « Etat virtuel ».

Quoi qu'il en soit, l'approche de la guerre est fondamentalement différente de tous les classiques de guerre enseignés jusqu'alors. Ce qui signifie que les retombées des conflits ne sont pas nécessairement similaires à celles connues des conflits intra et interétatiques. Témoin l'attentat de Madrid, qui, par les effets produits, a engendré un changement politique et le passage du gouvernement Aznar à celui de Zapatero. De même que l'attentat de Londres - en dépit des déclarations du Premier ministre Blair niant les liens de l'explosion avec la présence armée britannique en Irak - prouve que les effets géopolitiques peuvent voir le jour à des centaines, voire à des milliers de kilomètres de l'aire conflictuelle.

La défense des Etats doit être repensée à l'aune des événements marqués par l'exacerbation des nationalismes et des revendications ethno-religieuses de plusieurs endroits du globe (Afrique, Moyen-Orient, Balkans, Irlande, Pays basque, Tchétchénie, etc.), ainsi que des soulèvements face à une occupation politico-militaire (Irak, Afghanistan, Israël/Palestine, etc.).

On ne peut passer sous silence la dimension asymétrique de nombre de conflits, où une armée régulière est engagée contre une guérilla (Kosovo, Irak, Nigeria, Israël/Hezbollah...) utilisant des modes opératoires (technologiques ou artisanaux) sans cesse renouvelés et différents par rapport aux combats entre armées nationales.

Qu'il s'agisse de conflit intraétatique ou d'une situation insurrectionnelle, il est indispensable pour la Suisse de dissocier une politique menée dans une « zone de crise » de celle appliquée dans une « zone de non-crise ». Les zones de conflit sont connues et étudiées par les spécialistes de géopolitique et de polémologie. La cartographie des attentats est révélée, répertoriée et ne constitue plus un domaine d'ignorance.

Ces aires conflictuelles sont souvent caractérisées par l'existence d'une contestation, d'une révolte, d'une remise en cause. On se trouve généralement dans une logique du fort au faible, dans un diptyque occupation-résistance, dans une spirale de violence où chacun argue du fait qu'il se trouve en légitime défense, dans un contexte de guerre civile ou de guerre civile avec intervention extérieure, ou par acteurs interposés⁴. Les cas d'espèce ne manquent pas. Mais le dénominateur commun reste que chacun prétend défendre une cause, juste ou non, avérée ou inventée, légitime ou illégitime.

La problématique pour la Suisse, qui doit protéger sa population, ses institutions, ses valeurs, son standing de vie et rester en phase avec la neutralité à laquelle elle reste attachée est de se demander comment se comporter dans une zone de crise, pour ne pas être taxée de connivence, de complicité avec une partie contre l'autre et partant, d'éviter tout acte de représailles

sur son territoire. En un mot, de ne pas importer des actes de terrorisme sur son sol. La problématique développée ici trouve sa justification dans des cas concrets révélés par les médias (vente et annulation des chars à l'Irak, survol d'avions de la CIA dans l'espace aérien européen et suisse, matériel livré à Israël, rapport de Dick Marty⁵).

Il est nécessaire de rappeler qu'en « temps de guerre [l'Etat neutre] s'interdit de participer à un blocus économique, de soutenir financièrement les belligérants [...] »⁶.

La question de la neutralité (question ultrasensible) peut se poser à tout moment au gré des événements politico-militaires. L'exemple de la guerre entre Israël et le Hezbollah libanais est symptomatique. La presse suisse soulignait que « notre pays [...] est rattrapé par sa décision de rétablir en 2005 la coopération militaire avec Israël, après une interruption suite à la réoccupation des villes palestiniennes en 2002 ». Et d'ajouter que le commerce d'armement représente un « problème » pour la conseillère fédérale, M^{me} Calmy-Rey, la nature du conflit étant à prendre en considération, dans la mesure où l'armée régulière libanaise serait impliquée dans les combats⁷.

On rappelle que depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, les Etats ne se déclarent plus la guerre. On parle plutôt de conflits armés.

L'auteur de ces lignes estime que 6 prérequis sont indispensables à toute construction de la politique étrangère et de défense de la Suisse dans une « zone de crise » :

- ne pas agir en dehors du Conseil de sécurité de l'ONU, même si on peut manifester certains états d'âme concernant sa structure, sa composition et ses différents comportements internationaux;
- ne pas mener d'action en dehors de l'humanitaire dans les zones de crise ;
- ne pas envoyer de matériels qui pourraient être considérés comme une aide directe ou indirecte favorisant l'exercice de la violence des uns sur les autres ;
- garder l'esprit de concordance, qui exige de ce pays fédéral multiconfessionnel, multiethnique et plurilingue que les politiques intérieure et extérieure soient congruentes, si tant est que l'une ne peut être que le reflet de l'autre. La quiétude de la Suisse est à ce prix, surtout dans un monde où les espaces de non-dit et de non-droit se multiplient ;
- maintenir une armée de défense tant que tous les pays du monde disposent d'une armée. Le cas exceptionnel du Costa Rica, sans armée, n'est que l'exception qui confirme la règle générale. Le président Poutine arguait dans ce sens récemment : « Il est prématuré de parler de la fin de la course aux armements. Elle s'accélère aujourd'hui »⁸ ;
- l'absence de passé colonial de la Suisse devrait produire des effets positifs et mettre ce pays à l'abri d'un monde désarticulé.

Un monde sans conflit, sans armée, un monde de paix reste un idéal, pour certains une utopie, mais la paix internationale reste à l'image de l'Arlésienne. Tout le monde en parle, mais personne ne l'a jamais vue.

R.S.

5 Rapport de Dick Marty, rapporteur de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe. Réf : http://www.taurillon.org/article.php3?id_article=814.

6 Sammy KACHLAF, « La neutralité de la Suisse à l'épreuve de la nouvelle donne géostratégique », *Défense et Sécurité internationale*, n° 06, juillet 2005, p. 44.

7 24 Heures du 21 juillet 2006, p. 4.

8 *Le Figaro* du 1^{er} mai 2006, p. 4.

4 Maj EMG Alexandre VAUTRAVERS, « Le retour des guerres par proxy ? », *Bulletin de la Société militaire de Genève, Eclairage*, n° 7/2006, pp. 1-2.