La neutralité permanente de la Suisse

Autor(en): **Thalmann, Anton**

Objekttyp: **Article**

Zeitschrift: **Revue économique franco-suisse**

Band (Jahr): **61 (1981)**

Heft 4

PDF erstellt am: **29.05.2024**

Persistenter Link: https://doi.org/10.5169/seals-886594

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

ANTON THALMANN

La neutralité permanente de la Suisse

I. Le droit de la neutralité en général

A. Définition de la neutralité

Avant de se pencher sur les caractéristiques de la neutralité suisse, il convient tout d'abord pour plus de clarté de mettre en relief les fondements les plus importants du droit de la neutralité. La définition suivante devrait servir de point de départ à cet effet :

Neutralité signifie non participation d'un État à une guerre entre des États tiers.

Il faut retenir en premier lieu, sur la base de cette définition, que la neutralité prise comme l'ensemble des règles du droit de la neutralité présuppose un état de belligérance entre deux ou plusieurs États tiers. Une guerre au sens du droit international public, qui déclenche pour l'État neutre l'applicabilité du droit de la neutralité, existe lorsque, avec ou sans déclaration de guerre, il est établi qu'un conflit international avoué se déroule entre les États belligérants, en ce sens qu'ils tentent mutuellement de se conquérir partiellement ou totalement.

B. Sources du droit de la neutralité

Les règles relatives au comportement de l'État neutre en cas de guerre, qui dans leur ensemble constituent le droit de la neutralité, sont fixées pour l'essentiel dans la Ve Convention de La Haye du 18 octobre 1907 concernant les droits et les devoirs des puissances et des personnes neutres en cas de guerre sur terre, ainsi que dans la XIIIe Convention de La Haye du même jour concernant les droits et les devoirs des puissances neutres en cas de guerre maritime. Les Conventions de Genève de 1949 concernant la protection des victimes de la guerre contiennent également quelques règles fondamentales du droit de la neutralité. Enfin, le droit de la neutralité remonte aussi au droit international coutumier, dont la large codification a précisément produit les Conventions de La Haye citées plus haut.

C. Droits et devoirs de l'État neutre

En premier lieu l'État neutre doit s'abstenir de tout acte ou omission de portée militaire susceptible de nuire à une des parties au conflit.

Ceci signifie clairement qu'il ne doit pas prendre lui-même part aux hostilités contre l'un des belligérants et qu'il ne doit pas non plus lui mettre des troupes à disposition. Il est de plus interdit à l'État neutre d'admettre sur son territoire des centres de recrutement ou de propagande en vue de lever des troupes en faveur des belligérants.

Une série d'autres devoirs de l'État neutre découlent du principe en vertu duquel il doit, même s'il ne participe pas lui-même de manière active au conflit, empêcher l'utilisation de son territoire pour des actes hostiles envers l'un des belligérants. C'est ainsi qu'il doit empêcher avant tout le développement des hostilités sur son territoire. Il ne doit pas plus tolérer que des transports de troupes, de munitions et de ravitaillement des belligérants traversent son territoire, ce qui inclut depuis l'apparition de la guerre aérienne l'utilisation de l'espace aérien neutre à ces fins. Il est encore interdit à l'État neutre d'admettre chez lui des installations de caractère militaire appartenant aux belligérants. La contrepartie à ces obligations concernant son territoire est constituée pour l'État neutre par son droit au respect absolu de son intégrité territoriale par les parties au conflit.

La livraison d'armes, de munitions et d'autres matériels de guerre aux belligérants est interdite à l'État neutre en vertu du droit international coutumier. Celui-ci n'est par contre pas obligé d'interdire à des personnes privées d'exporter ou de faire transiter du matériel de guerre au profit d'une partie au conflit. S'il interdit ou restreint tout de même de tels mouvements, il doit alors assurer un traitement égal à tous les États belligérants. Les mêmes considérations valent pour le soutien direct économique ou financier des efforts de guerre d'une des parties par l'État neutre. Il est ainsi établi en droit coutumier qu'il n'a pas le droit de soutenir sur son territoire l'émission d'emprunts par les belligérants – une limitation importante pour une place financière comme la Suisse – alors que des crédits bancaires privés sans offre publique sont par principe admis. On peut dire d'une manière générale que le soutien économique direct à l'effort de guerre, qui est interdit à un État neutre, est susceptible d'une interprétation très large en raison du caractère global des guerres modernes. Dans de tels conflits en effet les biens les plus divers reçoivent une signification stratégique et peuvent devenir du matériel de guerre.

Il faut toutefois relever dans ce contexte que la neutralité économique dans la guerre dont il vient d'être fait mention – et qui n'oblige que l'État neutre lui-même – ne touche en aucune façon son droit fondamental aux échanges économiques avec tous les

États, y compris les États belligérants. Ceci apparaît dans le fait que l'obligation d'un traitement égal, lorsque des mesures restrictives (ou à la rigueur d'encouragement) sont prises en ce qui concerne l'échange de biens avec les belligérants, n'a jamais été comprise de manière absolue. Il est admis au contraire que l'on prenne en considération les volumes d'échange existants avant le déclenchement du conflit. Pour l'État neutre il ne serait en effet pratiquement pas raisonnable et souvent même impossible de traiter tous les belligérants exactement de la même manière.

Comme contrepartie à la reconnaissance de son droit à commercer avec tous les belligérants, l'État neutre doit tolérer certaines ingérences des parties au conflit à des fins de contrôle dans son commerce extérieur, afin de leur apporter l'assurance que leurs ennemis ne sont pas pourvus en matériel de guerre par les échanges économiques de l'État neutre. Les belligérants ont notamment le droit d'arrêter des bateaux de commerce neutres se trouvant en dehors des eaux territoriales neutres, de les fouiller, et de saisir le matériel de guerre destiné à l'ennemi – après l'établissement des faits par un « Tribunal des prises » particulier. Cette question revêt pour la Suisse une signification considérable en raison de sa forte dépendance vis-à-vis du commerce extérieur et de sa flotte de commerce qui n'est pas sans importance.

Il convient de noter enfin que le droit international ne connait pas une neutralité morale, ce qui signifie que l'État neutre et ses concitoyens ne sont pas obligés de feindre une indifférence d'opinion s'ils sympathisent avec l'une des parties au conflit. Relevons à cet égard que l'État ne porte aucune responsabilité, tant en fonction du droit international général que du droit de la neutralité, pour des déclarations partisanes privées de ses ressortissants, contrairement à ce qu'affirmait par exemple l'Allemagne nazie pendant la 2e Guerre Mondiale envers la Suisse. En ce qui concerne l'État neutre lui-même, il est évident que ses propres prises de position, respectivement celles de ses organes compétents, de même que le cas échéant une tolérance excessive envers les prises de position partisanes de l'opinion publique – malgré leur caractère admissible du point de vue du droit de la neutralité – ont des conséquences politiques qui peuvent porter préjudice à la crédibilité de la volonté qu'a un État d'être neutre.

Ceci est toutefois une question de politique de neutralité, sur laquelle nous reviendrons dans le cadre de l'examen de la neutralité permanente d'un État.

II. Les particularités de la neutralité suisse

A. Politique de neutralité/neutralité permanente

L'obligation décrite plus haut d'appliquer le droit de la neutralité lorsqu'éclate un conflit entre États tiers touche chaque État neutre. L'État neutre « occasionnellement » ou « simplement », c'est-à-dire neutre seulement de cas en cas, n'a que cette obligation là. Par contre, l'État « neutre en permanence » ou « perpétuellement neutre », qui a décidé de rester de façon générale neutre dans toutes les guerres à venir, prend l'obligation supplémentaire de conduire une politique de neutralité crédible, c'est-à-dire d'éviter déjà en temps de paix tout ce qui pourrait l'empêcher. C'est bien entendu à l'État neutre en permanence qu'il appartient de décider, selon son appréciation, ce qui est utile et ce qui ne l'est pas pour atteindre ce but.

B. Le statut en droit international de la Suisse neutre en permanence

La neutralité suisse remonte très loin dans ses origines. Elle s'est révélée très vite, en raison de la diversité politique, culturelle, linguistique et confessionnelle de la Suisse, comme une base utile dans la recherche d'un dénominateur commun pour la conduite des relations extérieures de l'Ancienne Confédération, qui n'était alors qu'une alliance d'États. A partir d'une neutralité occasionnelle, elle prit de plus en plus la forme de la neutralité permanente. Cette neutralité permanente fut reconnue sur le plan international et ancrée dans le droit international pour la première fois expressément dans le cadre du Congrès de Vienne par les grandes puissances de l'époque, à savoir l'Autriche, la France, la Grande-Bretagne, la Prusse et la Russie, dans l'Acte de Paris du 20 novembre 1815. Ces puissances reconnurent en particulier que la neutralité suisse était, à cause du nécessaire équilibre des forces sur le continent, dans l'intérêt de toute l'Europe. Cette neutralité reconnue formellement a fait ses preuves, dans la mesure où elle a permis à la Suisse de rester jusqu'à ce jour à l'écart de toutes les guerres qui ont suivi. D'autres déclarations de reconnaissance s'ajoutèrent un siècle plus tard dans l'article 435 du traité de Versailles de 1919, ainsi que dans la « Déclaration de Londres » de la Société des Nations de 1920. Enfin, plus récemment, la neutralité suisse a été reconnue une nouvelle fois, quoique de manière indirecte, dans le « Mémorandum de Moscou » du 15 avril 1955, dans lequel le gouvernement autrichien se déclarait prêt envers l'URSS à soumettre une loi constitutionnelle au Parlement autrichien, qui obligerait l'Autriche à « exercer une neutralité perpétuelle semblable à celle de la Suisse ».

Le développement historique de la neutralité suisse montre ainsi qu'elle est devenue à travers les siècles un élément stable non seulement du droit international des traités, mais encore du droit international coutumier. Si d'une part la Suisse a choisi ce statut de manière autonome, elle reste soumise d'autre part, comme compensation pour la reconnaissance en droit international de ce statut, à l'obligation de rester neutre de façon permanente, c'est-à-dire de conduire une politique de neutralité digne de confiance, même en l'absence de conflit entre des États tiers.

C. Les caractéristiques d'une politique de neutralité crédible

Comme cela a déjà été mentionné, le devoir de l'État neutre en permanence consiste à mener une politique de neutralité qui lui assure envers l'ensemble des autres États une indépendance telle qu'il est effectivement en mesure de rester à l'écart d'un conflit armé qui éclaterait entre des États tiers. Il s'est en effet résolu à rester neutre dans toutes les guerres à venir. Au vu des obligations de l'État neutre conformément au droit de la neutralité, il va de soi que seul l'État qui dispose des moyens militaires nécessaires parviendra à respecter ses engagements. C'est pourquoi la base d'une politique de neutralité crédible réside pour la Suisse dans une armée forte (qui, comme chacun le sait, ne peut pas être mise sur pied à court terme, lorsque le déclenchement des hostilités est devenu inévitable). En fonction de cette importance primordiale pour la politique de neutralité suisse d'un effet dissuasif suffisant au plan militaire, on a pris l'habitude d'ajouter à l'expression « neutralité permanente de la Suisse » le qualificatif « armée ». L'État neutre appréciera lui-même, comme élément de la politique de neutralité, l'importance que doit revêtir son armement, afin de rendre crédible sa capacité de repousser des violations de son intégrité territoriale dans une guerre future. La Suisse a toujours attribué une importance particulière à cet aspect de sa politique de neutralité. D'autre part, il ne faut pas non plus exagérer les exigences liées à une politique de neutralité crédible sur le plan militaire. La stratégie suisse du « prix d'entrée élevé » a abondamment démontré pendant les deux guerres mondiales que la neutralité peut également être défendue avec succès sans que l'État neutre – typiquement un petit pays avec des moyens limités – ne dispose d'un ar-

mement équivalent à celui des grandes puissances belligérantes. Même aujourd'hui, il est faux de prétendre, malgré l'existence d'armes atomiques avec une capacité de destruction jamais atteinte, qu'un petit État comme la Suisse serait tellement impuissant devant elles que sa neutralité n'aurait plus aucun sens. Une superpuissance est en fait également soumise en cas d'engagement de telles armes à un certain nombre de restrictions, qui reposent notamment dans la capacité de réaction de l'adversaire (« mutual destruction capability ») et dans la nécessité, favorable à l'État tiers neutre, de mobiliser la part la plus importante de l'effort de guerre contre l'adversaire direct , c'est-à-dire l'autre superpuissance. Il ne faut pas oublier non plus que l'utilisation d'armes A lors d'une extension d'opérations militaires contre la Suisse serait rapidement compliquée par la confusion qui apparaîtrait entre agresseur et agressé dans ce territoire fortement défendu et à grande densité de construction.

Une politique de neutralité crédible ne présuppose pas seulement une dissuasion militaire suffisante. Elle nécessite également le respect de certaines règles dans les relations extérieures : pour ne pas courir le danger d'être entraîné dans une guerre, l'État neutre ne doit assumer aucun engagement international qui l'oblige, directement ou indirectement, à faire la guerre. Il ne doit notamment pas adhérer à un système d'alliance militaire comportant une obligation d'aide réciproque des partenaires en cas de conflit. De même sur le plan économique, il doit éviter de se placer, envers les États avec lesquels il a des relations, dans une dépendance telle qu'il ne serait plus en mesure de rester neutre en cas de guerre envers ces États et leur adversaire. Ceci fut en son temps une raison importante pour la non-adhésion de la Suisse aux Communautés européennes.

Du point de vue suisse, les principes énoncés ci-dessous, suivis librement et qui se sont révélés efficaces, servent par ailleurs une politique de neutralité crédible :

1. Le maintien des relations extérieures universelles, qui s'exprime avant tout dans le fait que la Suisse reconnaît des États et non des gouvernements. Ceci lui épargne, avec le danger d'une immixtion dans les affaires intérieures d'États tiers, les prises de position en faveur ou contre les gouvernements respectifs.

2. L'interdiction d'exporter à partir du territoire suisse des armes dans les zones de tension. La loi fédérale sur le matériel de guerre, avec sa pratique relativement restrictive d'autorisation pour le commerce des armes destinées à l'étranger, va en partie au-delà des exigences du droit de la neutralité.

3. L'introduction d'un « courant normal » dans le commerce avec les États qui sont parties à un conflit armé international constitue un autre élément encore de la pratique suisse. Il s'agit là d'une stabilisation du volume des échanges avec un État tiers donné sur la base d'une période d'avant-guerre représentative (en général 3 ans), au moyen d'un régime d'autorisation d'exporter ou d'importer des marchandises en provenance ou à destination des pays concernés. La Suisse peut ainsi échapper à d'éventuelles critiques, selon lesquelles elle soutiendrait par une politique commerciale partiale l'effort de guerre de l'une ou l'autre des parties.

4. Comme la neutralité est le mieux à même de faire ses preuves lorsqu'elle est dans l'intérêt des parties au conflit, l'État neutre est prédestiné à leur offrir, ainsi qu'aux autres puissances, ses « *bons offices* ». C'est pourquoi la Suisse se préoccupe du renforcement de la paix et des problèmes issus de la guerre ou qui pourraient y conduire non seulement pendant la guerre, où des tâches particulières incombent à l'État neutre en vertu des Conventions de Genève pour la protection des victimes de la guerre, mais encore en dehors des conflits armés internationaux. Citons comme exemples de tels bons offices : la médiation entre parties au conflit et le règlement de différends, l'acceptation de mandats internationaux dans des zones de conflit, l'accueil d'organisations internationales et de conférence, l'installation et le soutien du Comité international de la Croix Rouge, l'exercice de mandat de *puissance protectrice,* etc. Cette dernière forme de bons offices, à savoir la représentation par la Suisse des intérêts d'un État dans un autre État en l'absence ou après rupture des relations diplomatiques entre eux, a de nouveau été particulièrement mise en valeur récemment à l'occasion de l'affaire des otages entre les États-Unis et l'Iran.

En regard de la très grande réserve que la Suisse s'impose pour maintenir en politique étrangère une impartialité aussi grande que possible, l'observateur pourrait avoir la fausse impression que la politique de neutralité l'empêche d'assumer une quelconque obligation internationale de nature politique. Ceci n'est toutefois pas pertinent, car seuls des liens qui sont à même de porter atteinte à la situation de la Suisse dans une guerre future, nuisent à la crédibilité de la politique de neutralité. Or il reste à côté de cela un *vaste champ d'activités en politique étrangère où l'État neutre en permanence peut sans autre prendre des engagements à contenu politique.* C'est ainsi en particulier que la participation de la Suisse au Conseil de l'Europe, à l'OCDE et à de nombreuses institutions spécialisées de l'ONU a montré qu'une politique de neutralité crédible n'implique pas de rester partout à l'écart. Le fait que le Conseil fédéral adressera prochainement au Parlement un message en vue de l'adhésion de la Suisse à l'ONU va également dans ce sens. Ce pas est en accord avec le fait que l'ONU s'est, depuis sa fondation et contrairement à sa charte, toujours plus éloignée de sa destination première, comme organisation de sécurité collective avec un mécanisme efficace de sanctions. Par son adhésion, la Suisse accepterait l'idée, comme les autres États neutres, que la neutralité permanente et la participation à l'ONU – qui est aujourd'hui pratiquement universelle – sont compatibles.

Il faut admettre enfin que l'ensemble des principes de la politique de neutralité sont susceptibles d'évoluer en fonction des nécessités liées à des intérêts et des cas donnés et qu'elles ne peuvent rester figées pour toujours.

●

Conclusion

La position particulière en droit international de l'État neutre qui a été décrite dans cet article repose sur une diversité de droits et de devoirs ainsi que sur un mélange de réserve librement consentie et en même temps de volonté à prêter ses bons offices aux puissances en conflit. Une application heureuse de cette maxime de politique étrangère dépendra finalement toujours du fait que l'État neutre réussit ou non à garder l'équilibre qui est à l'origine de la conception de la neutralité et qui consiste en ce que l'État neutre fournit certaines prestations dans l'intérêt de toutes les parties au conflit (ou à un conflit potentiel) en échange des avantages qu'il retire de sa condition.

Comme il n'a pas été fait mention dans cet article, essentiellement pour des raisons de place, de la littérature concernée, il est recommandé aux lecteurs intéressés d'examiner l'analyse officielle de la neutralité suisse parue dans le premier rapport du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale du 26 juin 1969 concernant les rapports de la Suisse avec les Nations Unies.