Neutralité

1 Introduction

La neutralité permanente de la Suisse, qui s'est développée à partir du XVI^e siècle, est de longue date reconnue et acceptée par la communauté internationale. On peut même affirmer que les Etats étrangers associent étroitement la Suisse et la neutralité. A l'instar d'autres éléments tels que l'absence de passé colonial, le fédéralisme ou la multiculturalité, la neutralité constitue un élément que la Suisse peut mettre en avant dans le cadre de ses actions internationales. Les principes qui gouvernent de longue date la politique étrangère de la Suisse tels que le non-recours à la force et le règlement pacifique des différends renforcent encore l'image d'impartialité qui s'attache à notre pays, tout comme le fait que la Suisse n'appartienne ni à une alliance militaire ni à un bloc politique.

2 Droit de la neutralité et politique de neutralité

Pour la compréhension de la neutralité, il convient d'établir une distinction entre le droit de la neutralité et la politique de neutralité.

Le droit de la neutralité se fonde essentiellement sur les deux Conventions de La Haye de 1907 (guerre sur terre¹ et guerre sur mer²) qui sont complétées par la coutume internationale. Ces règles s'appliquent en période de conflit armé entre Etats (pas en cas de guerre civile). Elles obligent l'Etat neutre à ne pas participer militairement à un conflit entre d'autres Etats. Il lui est spécifiquement interdit de soutenir les belligérants à l'aide de matériel militaire ou de troupes. Il n'est pas non plus autorisé à mettre son territoire, y compris son espace aérien, à la disposition des belligérants à des fins militaires. En outre, l'Etat neutre doit être en mesure de défendre son territoire.

Le droit de la neutralité peut être appliqué au cas par cas ou de manière permanente. L'application au cas par cas est possible lorsqu'un Etat se déclare neutre ou respecte de manière stricte les règles du droit de la neutralité dans le cadre d'un conflit armé international.

En revanche, les Conventions de La Haye ne règlent pas le statut de l'Etat neutre permanent en temps de paix. Le droit coutumier connaît une obligation supplémentaire que l'Etat neutre permanent est tenu de respecter en temps de paix: il ne doit pas se mettre dans une situation qui pourrait l'amener, en cas de futur conflit, à violer les obligations qui découlent de son statut d'Etat neutre permanent. L'établissement de bases militaires étrangères sur son territoire ou la participation de l'Etat neutre à une alliance militaire, comme par exemple l'OTAN, n'est par conséquent pas compatible avec le statut d'Etat neutre permanent. En effet, si son allié

¹ Convention du 18 octobre 1907 concernant les droits et les devoirs des puissances et des personnes neutres en cas de guerre sur terre (RS **0.515.21**)

² Convention du 18 octobre 1907 concernant les droits et les devoirs des puissances neutres en cas de guerre maritime (RS **0.515.22**)

était attaqué, l'Etat neutre serait contraint de lui venir en aide et il violerait ainsi la première obligation découlant du statut d'Etat neutre, à savoir l'obligation de ne pas participer militairement à un conflit armé. Si un Etat neutre permanent a l'intention d'abandonner ce statut, il doit en informer la communauté des Etats par une déclaration unilatérale. Celle-ci ne peut pas déployer d'effets pendant un conflit armé.

En contrepartie, le droit de la neutralité confère certains droits à l'Etat neutre: l'inviolabilité de son territoire est expressément garantie par les Conventions de la Haye. Les entreprises privées situées sur son territoire peuvent commercer librement avec les Etats en guerre. Cette liberté vaut également pour le transit et l'exportation d'armes et de munitions. Si l'Etat neutre impose des restrictions à ce type de commerce, il doit les appliquer aux deux belligérants de manière identique.

La Suisse a opté pour le statut d'Etat neutre permanent.

Le droit de la neutralité trouve ses limites dans la Charte des Nations Unies (ONU)³. En cas de conflit entre les obligations du droit de la neutralité et celles des Etats membres de l'ONU, à savoir celles découlant de la Charte de l'ONU, ces dernières prévalent. Cette limite revêt une importance particulière lorsque le Conseil de sécurité de l'ONU ordonne ou autorise des mesures pour le maintien ou le rétablissement de la paix et de la sécurité internationales.

Par *politique de neutralité*, on entend l'ensemble des mesures que l'Etat neutre permanent prend, de son propre chef et en dehors des obligations liées au droit de la neutralité, pour garantir l'efficacité et la crédibilité de sa neutralité. Contrairement au droit de la neutralité, la politique de neutralité n'est régie par aucune règle de droit. Une politique de neutralité crédible et cohérente sert principalement à convaincre les autres Etats de la capacité et de la disposition d'un Etat à se comporter de manière neutre en cas de conflit armé à venir.

Un domaine dans lequel la relation entre le droit et la politique de neutralité joue un rôle particulier est l'exportation de matériel de guerre. Juridiquement, il convient tout d'abord de distinguer entre le matériel de guerre appartenant à l'Etat suisse, qu'il est interdit, en vertu du droit de la neutralité, de mettre à la disposition d'un Etat belligérant, et les exportations de matériel de guerre d'entreprises privées que le droit de la neutralité ne prohibe pas. Il est néanmoins nécessaire de relever que si l'Etat neutre met en place des mesures restrictives portant sur les exportations privées de matériel de guerre vers un Etat engagé dans un conflit armé international, l'Etat neutre est juridiquement tenu d'appliquer les mêmes restrictions à tous les Etats belligérants engagés dans ce conflit. Il va de soi que l'application de la loi et de l'ordonnance sur le matériel de guerre doit être conforme aux obligations du droit de la neutralité. Par ailleurs, il relève de la liberté d'appréciation du Conseil fédéral de tenir également compte d'aspects tenant à la politique de neutralité, en particulier lors de l'évaluation de demandes d'exportation de matériel de guerre à destination de zones dans lesquelles il n'y a certes pas de conflit armé, mais des tensions latentes ou un risque d'éclatement de conflit.

³ Charte des Nations Unies, article 103 (RS 0.120)

3

Universalité des relations internationales

Etat neutre permanent, la Suisse entretient des bonnes relations avec tous les Etats. Le concept de neutralité implique, d'une part, de garder une certaine équidistance dans les relations avec les autres Etats. Pour compenser l'absence d'appartenance à des alliances, la Suisse a tissé un vaste réseau de relations bilatérales. D'autre part, grâce au fait même d'être neutre, nous pouvons plus facilement nouer des contacts avec certains interlocuteurs et jouer ainsi un rôle de facilitateur entre les parties à un conflit ou à un différend.

L'universalité n'empêche cependant pas de reconnaître l'importance de certains partenaires tels que l'Union européenne ou les Etats-Unis. La politique étrangère suisse s'emploie également à renforcer plus systématiquement, dans la perspective de la promotion de ses propres intérêts, nos relations avec les autres régions du monde, ce qui implique un réseau diplomatique et consulaire universel.

Ce souci d'universalité se retrouve aussi dans la pratique de la Suisse en matière de reconnaissance d'Etats. A cet égard, la Suisse entretient, dans la mesure du possible, des relations internationales avec tous les Etats, pour autant qu'ils remplissent les trois conditions fixées par le droit international (territoire, population, gouvernement effectif). Elle renonce en principe à exiger des conditions supplémentaires pour une reconnaissance. Elle se réserve cependant le droit, dans le cadre de sa décision concernant la reconnaissance d'un Etat, de prendre en considération d'autres éléments, notamment l'attitude de la communauté internationale des Etats ou d'un groupe d'Etats important.

Depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, la Suisse reconnaît les Etats mais pas les gouvernements. Lorsqu'un pays change de gouvernement, la Suisse se limite, en règle générale, à poursuivre ses relations avec l'Etat concerné et donc avec le nouveau gouvernement.

La neutralité et l'universalité constituent finalement pour la Suisse des avantages qu'elle peut mettre à profit pour jouer pleinement son rôle de médiateur en jetant des ponts entre les protagonistes d'un conflit. Pour ce faire, elle s'efforce de garder le contact avec tous les acteurs, étatiques ou non.

4

Tradition humanitaire

Le droit de la neutralité impose à la Suisse de ne pas apporter de soutien militaire à un Etat engagé dans un conflit armé, que ce soit par l'envoi de troupes (à l'exception d'unités sanitaires), la fourniture de matériel de guerre ou la mise à disposition de son territoire, y compris de son espace aérien. Par contre, l'Etat neutre reste libre de déterminer sa politique de neutralité en fonction du contexte international. Celle-ci vise à assurer la prévisibilité et la crédibilité de la neutralité.

Quant à l'engagement humanitaire de la Suisse et ses efforts en matière de bons offices, ils ne sont pas freinés par la neutralité, bien au contraire. La Suisse a en particulier un engagement traditionnel en faveur du respect du droit international humanitaire. C'est sur la base objective du droit international qu'elle appelle toutes les parties à un conflit à respecter les règles du droit international humanitaire et des droits de l'homme en toutes circonstances. C'est ainsi que les actes de terrorisme

aussi, et notamment les attentats suicides, ont toujours fait l'objet de condamnations explicites.

La Suisse jouit d'une grande crédibilité en matière de droit international humanitaire, et c'est aussi en raison de sa qualité de dépositaire des Conventions de Genève qu'elle a été sollicitée par la communauté internationale dans un certain nombre de cas qui sont explicités dans l'annexe 2 («Le rôle de la Suisse en tant que dépositaire des Conventions de Genève»).

Dans le contexte particulier du Proche-Orient, le DFAE a, au fil des années, systématiquement examiné son engagement dans la région sous l'angle du droit international humanitaire. Dans le cadre du conflit armé dans la bande de Gaza ainsi que dans le cadre du conflit entre Israël et les milices du Hezbollah au Liban en été 2006, la Suisse a pris position à plusieurs reprises, comme elle a coutume de le faire dans de telles circonstances (ex. Kosovo en 1999 et Irak en 2003).

A différentes reprises, le Conseil fédéral a souligné que la Suisse, fidèle à sa tradition humanitaire, est fondamentalement engagée au service du respect du droit international humanitaire, d'autant qu'elle y est tenue en sa qualité de Partie contractante aux Conventions de Genève.

C'est pourquoi le DFAE a, pendant les hostilités à Gaza et au Liban en été 2006, appelé toutes les parties au conflit à respecter le droit international humanitaire. Il a notamment condamné les violations graves telles que les attaques indiscriminées à l'égard de centres de population civile israélienne par les groupes armés palestiniens et le Hezbollah, la riposte disproportionnée par l'armée israélienne ou bien l'assassinat d'un jeune colon israélien en Cisjordanie par des milices palestiniennes. Sur le plan multilatéral, et notamment dans le cadre de l'ONU, notre pays s'est prononcé devant le Conseil de sécurité en faveur d'un cessez-le-feu immédiat, d'un corridor humanitaire et de la mise en place d'une force internationale. Devant le Conseil des droits de l'homme, la Suisse s'est prononcée en faveur de résolutions équilibrées et fondées sur le droit international.

Dans le cas du conflit israélo-palestinien – qui s'inscrit dans le cadre plus large du conflit israélo-arabe –, nous nous trouvons en présence d'un conflit qui ne saurait être considéré comme un conflit entre deux Etats souverains. Si le Territoire palestinien occupé bénéficie d'un statut particulier au sein de la communauté internationale, et si l'Autorité palestinienne dispose de prérogatives qui recourent celles d'un gouvernement classique, le Territoire n'est pas un Etat sur le plan du droit international et la Suisse ne l'a, à ce jour, pas reconnu comme tel. Contrairement au droit humanitaire (p. ex. IV^e Convention de Genève relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre⁴), le droit de la neutralité ne s'applique pas dans le cas de l'occupation militaire d'un territoire étranger.

5 Prééminence du droit international

L'engagement en faveur du droit international est une constante de la politique étrangère suisse. En particulier, les règles relatives à l'usage de la force et le droit international humanitaire revêtent une importance capitale pour la Suisse.

⁴ Convention de Genève du 12 août 1949 relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre (RS 0.518.51)

La Suisse, en tant qu'Etat qui ne dispose pas de la puissance politique ou militaire et qui n'appartient, en raison de sa neutralité, à aucune alliance militaire, a un intérêt prépondérant à voir le droit international se renforcer et se développer. C'est ainsi que l'art. 2, al. 4, de la Constitution fédérale utilise l'expression «ordre international juste et pacifique». Le Conseil fédéral met en œuvre la neutralité de manière à soutenir le droit international et la Charte des Nations Unies, comme cela était notamment le cas lors des conflits du Kosovo (1999), de l'Irak (2003) et du Liban (2006).

Notre engagement en faveur du règlement pacifique des conflits constitue une contribution à la stabilité du monde, cette dernière étant dans notre intérêt non seulement du point de vue de notre sécurité, mais également du point de vue des conditions cadre dans lesquelles opère notre économie, des flux migratoires qui atteignent notre pays ou encore des coûts de reconstruction post-conflictuelle auxquels nous sommes amenés à participer. Agir pour prévenir les conflits ou contribuer à leur résolution constitue une stratégie plus efficace et moins coûteuse que de devoir faire face aux multiples effets que ces conflits, à l'heure de la mondialisation, ne manquent pas d'avoir en Suisse également.

Comme la neutralité, le droit international constitue un facteur stabilisant et structurant pour la communauté internationale qui, en conjonction avec le système de sécurité collective des Nations Unies, crée des conditions cadre appropriées qui permettent à la Suisse de mettre en œuvre sa politique extérieure et sa politique de paix et de sécurité.

6 Le rôle de l'ONU

L'ONU forme une enceinte privilégiée pour l'engagement de notre pays en faveur de la paix et du respect du droit international public. Les objectifs de la Charte des Nations Unies coïncident avec ceux de la politique étrangère suisse. Pour la Suisse, l'ONU constitue donc un instrument important dans la poursuite de ses objectifs de politique étrangère et de la défense de ses intérêts au niveau mondial.

6.1 Les décisions du Conseil de sécurité

Sous l'aspect du droit international et de la neutralité, les décisions du Conseil de sécurité revêtent une importance particulière car les résolutions du Conseil peuvent avoir un effet contraignant, contrairement à celles de l'Assemblée générale. Il convient de rappeler que les mesures («sanctions») que le Conseil de sécurité prend en vertu du Chapitre VII de la Charte lient juridiquement la Suisse, en tant qu'Etat membre de l'ONU, en application de l'art. 25 de la Charte. De plus, l'art. 103 établit une primauté claire de la Charte: «En cas de conflit entre les obligations des Membres des Nations Unies en vertu de la présente Charte et leurs obligations en vertu de tout autre accord international, les premières prévaudront».

En ce qui concerne la question de la neutralité, la doctrine et la pratique constante admettent que l'application des résolutions adoptées par le Conseil de sécurité est compatible avec la neutralité puisqu'il s'agit de mesures prises pour maintenir la paix et la sécurité internationales, conformément au mandat qui a été confié au Conseil par la communauté des Etats, et non pas d'un acte de guerre au sens du droit

de la neutralité. A partir de 1990 et jusqu'à l'adhésion de la Suisse à l'ONU, le Conseil fédéral a appliqué les sanctions du Conseil de sécurité de façon volontaire et autonome.

6.2 Appartenance de la Suisse au Conseil de sécurité

Compte tenu de la position clé du Conseil de sécurité au sein de l'architecture onusienne, la possibilité d'y siéger ne devrait pas d'emblée être écartée. Etre membre du Conseil de sécurité permet également d'en assurer temporairement la présidence, les pays membres assumant tour à tour cette fonction. La présidence permet aux Etats de disposer d'une tribune unique pour mettre l'accent sur des thèmes qui leur tiennent à cœur – y compris dans l'hypothèse où ces thèmes concernent précisément le fonctionnement du Conseil. Par exemple, on peut imaginer que la Suisse soulignerait l'importance qu'elle accorde à la transparence des travaux du Conseil de sécurité, dans l'intérêt même de la légitimité de cet organe.

S'agissant de l'éventualité que la Suisse siège un jour au Conseil de sécurité, on peut relever que plusieurs Etats neutres y ont déjà siégé, dont les Etats européens neutres que sont l'Autriche, la Suède, la Finlande et l'Irlande. Dans son Rapport du 7 juin 1999 sur la politique de sécurité de la Suisse, le Conseil fédéral notait que, si notre pays devenait membre des Nations Unies, il «pourrait également devenir membre du Conseil de sécurité et exercer ainsi une influence directe à l'occasion de décisions concernant les opérations militaires, les mesures de promotion ou de maintien de la paix et les sanctions économiques»⁵. Après l'adhésion à l'ONU, dans son premier Rapport annuel consacré aux relations avec cette organisation, du 26 février 2003, le Conseil fédéral relevait qu'une «candidature au Conseil de sécurité est à envisager sur le moyen terme»⁶, tout en indiquant qu'avant le dépôt d'une telle candidature, il consulterait les Commissions de politique étrangère du Parlement et qu'après une éventuelle décision de candidature, il fallait compter une quinzaine d'années avant d'intégrer l'enceinte.

Le droit de la neutralité n'y ferait pas obstacle, car il ne s'applique pas aux mesures décidées en vertu du chapitre VII de la Charte des Nations Unies. Une fois décidées, ces mesures sont obligatoires pour la Suisse, sans égard au fait que notre pays soit ou ne soit pas membre du Conseil de sécurité. Pour ce qui est de la prise de décisions, en tant que membre du Conseil, la Suisse aurait toujours la possibilité de s'abstenir lors du vote si, dans un cas particulier, une telle abstention s'avérait nécessaire ou souhaitable. Du point de vue du droit de la neutralité, une telle abstention ne serait pas obligatoire, mais pourrait dans certains cas être indiquée pour des raisons de politique de neutralité.

⁵ Rapport du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur la politique de sécurité de la Suisse (RAPOLSEC 2000), FF 1999 6903 6945

⁶ Rapport sur la coopération de la Suisse avec l'Organisation des Nations Unies ainsi qu'avec les organisations internationales ayant leur siège en Suisse, FF 2003 2339 2396

La Suisse ne peut pas vivre en paix si le monde qui l'entoure n'est pas en paix. En tant que pays neutre, il est important que la Suisse utilise sa neutralité afin d'éviter de s'associer aux conflits armés entre Etats, menaçant ou ayant éclaté. Dans la mesure de ses moyens, la Suisse s'engage aussi en faveur de la prévention des conflits, de la protection des victimes de la guerre, du retour à la paix et de la lutte contre les causes de la violence.

Lorsque le droit international public et le système de sécurité collective de l'ONU ne sont pas à même d'empêcher l'éclatement d'un conflit armé international, le droit de neutralité est mis en œuvre. Dans ces circonstances, la Suisse propose traditionnellement ses bons offices aux belligérants, leur rappelle leurs obligations au titre des Conventions de Genève et fournit de l'aide humanitaire aux victimes du conflit.

Il serait bien entendu préférable que les conflits soient prévenus ou endigués. Nous avons donc un grand intérêt à ce que le système de sécurité collective et le droit international public soient renforcés, afin de mieux garantir la sécurité du monde et, par voie de conséquence, celle de notre pays. C'est pour cette raison que l'encouragement aux efforts de réforme de l'ONU constitue une des principales priorités de la Suisse.

Ainsi que l'a souligné le Conseil fédéral en diverses occasions, la politique extérieure de la Suisse est au service du droit international, ce pilier de l'ordre international, pacifique et juste, à la construction duquel la Suisse oeuvre conformément aux objectifs de sa Constitution (art. 2, al. 4, Cst.). Par conséquent, la Suisse s'attache à appliquer le principe de neutralité en conformité avec le droit international et dans le respect du système de sécurité collective de l'ONU.