

Pratique suisse de la neutralité – aspects actuels

Rapport du groupe de travail interdépartemental du 30 août 2000

Table de matières

1. Introduction	1
2. La neutralité de la Suisse dans les années 90	1
2.1 Le rapport sur la neutralité de 1993.....	1
2.2 La pratique de la Suisse en matière de neutralité depuis 1990.....	3
2.2.1 Coopération en matière de politique de sécurité	3
2.2.2 La participation à des mesures de contrainte.....	4
a) Sanctions non militaires.....	4
b) Sanctions militaires.....	5
3. Le conflit du Kosovo 1998/99.....	6
3.1 Questions relevant de la neutralité dans le conflit du Kosovo	6
3.2 La participation de la Suisse à des sanctions.....	6
3.2.1 La participation à des sanctions avant le début de l'intervention militaire.....	6
a) Mesures non militaires.....	6
b) Mesures militaires.....	7
3.2.2 La participation à des sanctions pendant l'intervention militaire	7
a) Mesures non militaires.....	8
b) Mesures militaires.....	8
3.3 Les bons offices.....	9
3.4 Le comportement des autres Etats neutres	10
4. Sources, contenu et importance du droit de la neutralité au sein du droit international public actuel	12
4.1 Sources du droit.....	12
4.2 Champ d'application.....	13
4.3 Contenu du droit de la neutralité, en particulier des obligations des Etats neutres .	14
4.4 Conclusion.....	15
5. Analyse de questions controversées	16
5.1 L'applicabilité du droit de la neutralité.....	16
5.2 La portée du droit de la neutralité en matière économique	18
6. Conclusions	20
6.1 Un statut en évolution.....	20
6.1.1 Le rapport de 1993.....	20
6.1.2 Le rôle du Conseil de sécurité	21
6.1.3 La perception d'une inadéquation.....	21
6.2 Un nouveau rapport sur la neutralité?	23

1. INTRODUCTION

Le Conseil fédéral, dans le contexte de la politique suisse en matière de sanctions durant la crise au Kosovo en 1998/99, a chargé un groupe de travail ad-hoc de rédiger un "rapport intermédiaire" traitant de la place de la neutralité, notamment du droit de la neutralité, dans le cadre de l'actuelle politique extérieure et de sécurité de la Suisse¹. En outre, le groupe de travail devait déterminer s'il était opportun d'élaborer dans les circonstances actuelles un nouveau rapport sur la neutralité.

Le présent rapport analyse la pratique de la Suisse en matière de neutralité dans les années 90, en tenant particulièrement compte des expériences faites durant le conflit au Kosovo. Les développements les plus récents du droit international de la neutralité seront d'abord exposés. La pratique de la Suisse et des autres Etats européens neutres eu égard à leur participation à des mesures de contrainte internationales sera ensuite abordée. Suivra enfin une appréciation critique de cette pratique, à laquelle seront intégrées les questions pertinentes qui se poseront à l'avenir pour la Suisse en matière de neutralité.

Il convient encore de mentionner que la recherche scientifique s'est penchée à maintes reprises sur des thèmes relevant de la neutralité, que ce soit sous un angle contemporain ou historique. Plusieurs études ont également traité, dans le cadre du Programme 42 du Fonds national, de la neutralité et de ses différents aspects.

2. LA NEUTRALITÉ DE LA SUISSE DANS LES ANNÉES 90

2.1 Le rapport sur la neutralité de 1993

Les modifications du contexte de la politique extérieure et de sécurité de la Suisse au début des années 90 ont conduit à une nouvelle orientation partielle de la neutralité suisse. La conception restrictive de la neutralité du temps de la guerre froide a été abandonnée au profit d'une plus grande liberté d'action. Le rapport du Conseil fédéral sur la neutralité de 1993 a tenu compte de la situation nouvelle et sert de base au Conseil fédéral, aujourd'hui encore, dans la conduite de la politique de neutralité.

¹ Le groupe de travail a été présidé par le Secrétaire d'Etat au DFAE, F. von Däniken, et se composait des représentants suivants des sept départements:

DFAE: Ambassadeur N. Michel, Directeur, Direction du droit international public (DDIP); W. Thut, chef suppléant Section Politique et recherche, Direction du développement et de la coopération; R. Balzaretto, chef de Section, DDIP; A. Biscaro, collaborateur diplomatique, DDIP.

DFI: A. Spring, chef suppléant Division juridique, Secrétariat général.

DFJP: H. Koller, Directeur, Office fédéral de la justice.

DDPS: Ambassadeur P. Welti, chef Politique de sécurité et de défense, Secrétariat général; Div. J. Schärli, chef du Groupe de la promotion de la paix et de la coopération en matière de sécurité, Etat-major général.

DFP: A. Karrer, collaborateur personnel du chef du département.

DFE: O. Wyss, chef de Secteur, Contrôle à l'exportation et sanctions, Secrétariat d'Etat à l'économie.

DETEC: M. Carera, collaborateur personnel du chef du département.

Le 29 novembre 1993, le Conseil fédéral a adopté le *Rapport sur la neutralité* (ci-après "rapport de 1993"), publié en tant qu'annexe au *Rapport sur la politique extérieure de la Suisse dans les années 90*². Les deux rapports tiennent compte de la nouvelle situation en matière de politique extérieure et de sécurité qui est issue de la fin de la guerre froide. Le rapport de 1993 a en partie introduit une nouvelle orientation de la pratique de la Suisse en matière de neutralité. En participant pleinement aux sanctions économiques de l'ONU contre l'Irak, la Suisse avait, en 1990 déjà, tenu compte de la modification du contexte en matière de politique de sécurité. Ainsi, la conception de la neutralité nouvellement formulée ne constitue pas un obstacle à une coopération renforcée en matière de politique de sécurité, ni à une adhésion à l'Union européenne ou aux Nations Unies. Cela repose essentiellement sur la constatation du rapport selon laquelle une participation de la Suisse au système de sécurité collective de l'ONU et à des sanctions non militaires en dehors de l'ONU (notamment dans le cadre de l'UE) n'entrerait pas en contradiction avec la neutralité.

Eu égard à la pratique de la Suisse en matière de sanctions, le Conseil fédéral a confirmé dans le rapport de 1993 le point de vue qu'il avait déjà défendu dans les années 80, à savoir qu'il n'existe, selon le droit de la neutralité, aucune incompatibilité de principe entre la neutralité et la participation à des sanctions économiques. En outre, il s'est rallié à l'actuelle pratique internationale et à l'opinion prévalant en droit international, selon lesquelles le droit de la neutralité ne *s'applique pas* lors de mesures de contrainte dans le cadre de l'ONU. Le Conseil fédéral a annoncé dans le rapport la disponibilité de principe de la Suisse à participer dans le futur à des mesures de contrainte multilatérales à l'encontre d'Etats ou de groupes d'Etats qui se sont rendus coupables d'une violation du droit ou ont troublé la paix; les distinctions suivantes sont faites dans le rapport:

- *sanctions non militaires de l'ONU*: participation de la Suisse "pour autant que le Conseil de sécurité les ait décrétées et qu'elles soient appuyées par la grande majorité des Etats";
- *sanctions militaires de l'ONU*: soutien possible quelle que soit sa forme, "la Suisse ne fera en règle générale pas obstacle aux actions militaires";
- *sanctions économiques en dehors de l'ONU*: "le Conseil fédéral est en principe disposé (...) à prendre des mesures admises par des groupes d'Etats régionaux contre des Etats ou des groupes d'Etats qui se sont rendus coupables d'une violation du droit ou ont troublé la paix".

Le Conseil fédéral a établi la marge de manœuvre pour la conduite de sa politique de neutralité dans le rapport de 1993. La conception restrictive de la neutralité du temps de la guerre froide ("neutralité intégrale") a été abandonnée au profit d'une marge de manœuvre plus grande du point de vue de la politique extérieure. Le rapport introduit ainsi une évolution de la conception suisse de la neutralité, qui a finalement pour effet de mettre l'accent sur le noyau militaire de la neutralité.

² FF 1994 I 150.

Le rapport de 1993 a été transmis pour information au Parlement et a été publié. Exception faite de parlementaires intéressés, le rapport a pratiquement uniquement été analysé et commenté au niveau académique. Le rapport sur la neutralité n'a notamment *pas* fait l'objet d'une vaste discussion publique. Nous devons partir de l'idée que la modification du concept opérée dans le rapport de 1993 n'est toujours pas connue du grand public ou l'est uniquement de manière lacunaire.

2.2 La pratique de la Suisse en matière de neutralité depuis 1990

Dans les années 90, la Suisse a renforcé de manière conséquente sa collaboration internationale en matière de politique de sécurité. En outre, depuis 1990, la Suisse participe régulièrement aux sanctions de la communauté internationale contre des Etats qui se rendent coupables d'une violation grave du droit ou qui rompent la paix, pour autant que cette participation favorise le rétablissement d'une situation conforme au droit international et contribue à la sauvegarde des intérêts suisses.

2.2.1 Coopération en matière de politique de sécurité

Conformément à ce qu'il a annoncé dans le rapport sur la politique extérieure du 29 novembre 1993, le Conseil fédéral a développé de manière conséquente, depuis la fin de la guerre froide, l'engagement international et la coopération internationale en matière de politique de sécurité. Ainsi, la Suisse a intensifié sa participation dans les enceintes internationales de contrôles d'armement et de désarmement (par ex. membre à la Conférence de Genève sur le désarmement, 1996). La Suisse met régulièrement des experts civils et militaires à disposition de missions internationales de la paix (par ex. observateurs militaires pour l'ONU ou observateurs électoraux pour l'OSCE). La présidence suisse de l'OSCE (1996) a également constitué l'expression de cet engagement accru en matière de politique de sécurité. Dans ce contexte, la Suisse devait se mouvoir dans un contexte politique délicat, notamment dans le cadre des activités de l'OSCE en Bosnie, et elle s'est acquittée avec succès de la tâche qui lui avait été confiée.

Il convient de relever en particulier que la Suisse participe au Partenariat pour la Paix initié par l'OTAN (PPP, 1996) et au Conseil de partenariat euro-atlantique (CPEA, 1997). Les expériences faites en la matière par la Suisse et les autres Etats neutres en Europe démontrent de manière frappante que la neutralité ne constitue pas un obstacle à la coopération internationale dans les domaines politico-militaires, même si, comme dans le cadre du PPP ou du CPEA, il s'agit d'une collaboration institutionnalisée avec l'OTAN et ses membres.

En ce qui concerne la participation à des troupes internationales pour le maintien de la paix, la Suisse apporte son soutien logistique depuis 1996 à la mission de l'OSCE en Bosnie et Herzégovine ("bérêts jaunes"). Depuis 1999, l'armée suisse participe avec son propre détachement à la force de protection internationale conduite par l'OTAN (KFOR/SWISSCOY).

La coopération internationale renforcée en matière de politique de sécurité, introduite en 1990, a été confirmée à la fin des années 90 dans le rapport du Conseil

fédéral du 7 juin 1999 sur la politique de sécurité de la Suisse³. Le rapport maintient que la coopération intensifiée avec l'étranger constitue l'une des principales composantes de la stratégie du Conseil fédéral en matière de politique de sécurité. Il y est réitéré que la neutralité de la Suisse doit être conservée, en utilisant toutefois de manière conséquente la marge juridique existante en matière de droit de la neutralité.

2.2.2 La participation à des mesures de contrainte

a) *Sanctions non militaires*

La fin de la guerre froide a marqué un tournant important dans la politique de sanctions de l'ONU, tournant qui s'est répercuté de manière durable sur la position de la Suisse à cet égard. Le point de départ en a été l'annexion contraire au droit international du Koweït par l'Irak le 2 août 1990, suivie par les sanctions globales prononcées par l'ONU à l'encontre de Bagdad. La Suisse s'est jointe sur une base autonome aux sanctions économiques. La reprise de ces mesures de contrainte dans le conflit Irak-Koweït a représenté un changement d'orientation politique dans la mesure où, pour la première fois après la Deuxième Guerre mondiale, la Suisse s'est, de façon ouverte et totale, alignée sur des sanctions économiques globales, se détachant de la conception prévalant jusqu'alors selon laquelle il y avait incompatibilité de principe entre la neutralité et une participation à des sanctions. Le Conseil fédéral a justifié cette participation notamment par la nécessité de faire preuve de solidarité internationale, de même que par l'intérêt de la Suisse au respect des normes fondamentales du droit international. Il est parvenu à la conclusion qu'une participation de la Suisse à des mesures économiques à l'endroit de l'Irak était compatible avec la neutralité parce que le droit de la neutralité n'impose en principe pas de devoirs dans le domaine économique et parce qu'en outre une abstention de la Suisse aurait équivalu à prendre parti en faveur de celui qui a enfreint le droit. Du point de vue de la politique de neutralité, il était essentiel d'apprécier qu'il n'existait dans le cas concret guère de danger pour la Suisse d'être impliquée dans un conflit armé. Vu l'unanimité avec laquelle la communauté d'Etats agissait, ce n'était plus la participation à des sanctions économiques, mais bien l'abstention qui comportait le risque, dans un futur conflit, de remettre en question la crédibilité de la neutralité et la position neutre de la Suisse.

La politique introduite en 1990 a été poursuivie lors des décisions subséquentes du Conseil de sécurité de l'ONU en matière de sanctions. En application des principes de politique de neutralité décrits dans le rapport de 1993, la Suisse s'est jusqu'ici logiquement ralliée sur une base autonome aux mesures de contrainte non militaires adoptées par le Conseil de sécurité (p. ex. Yougoslavie 1992, Libye 1992, Haïti 1993, Sierra Leone 1997, Angola/Unita 1998, Afghanistan/Taliban 2000). En outre, la Suisse a participé aux sanctions décidées par l'Union européenne sans qu'existe de résolution onusienne correspondante. De manière générale, celles-ci

³ FF 1999 6903.

ont été reprises par les pays de l'AELE et les Etats associés à l'UE (République fédérale de Yougoslavie 1998, Myanmar 2000).

b) Sanctions militaires

Lors de l'extension du régime de sanctions de l'ONU contre l'Irak à des mesures *militaires* fin 1990, la question d'une éventuelle participation, respectivement d'un soutien à ces opérations militaires avec des moyens non militaires s'est également posée à la Suisse. Conformément à la pratique prévalant jusque là, elle a refusé de mettre son espace aérien à disposition pour des survols militaires (contrairement à l'Autriche qui a autorisé le survol; l'Irak en a fait le reproche à l'Autriche arguant de la violation de ses devoirs de neutralité). Dans ce contexte, le Conseil fédéral a toutefois annoncé qu'il soumettrait à un examen approfondi la question de la compatibilité de la neutralité avec le système de sanctions militaires de l'ONU.

Sur la base de l'analyse du droit et de la politique de la neutralité effectuée dans le rapport de 1993, le Conseil fédéral estime que non seulement la participation à des sanctions économiques, mais aussi un soutien suisse aux mesures de contrainte militaires de l'ONU ne sont pas incompatibles avec la neutralité. Depuis 1993, la Suisse autorise des forces militaires étrangères à utiliser le territoire national pour une action de soutien à la paix, pour autant que l'opération en question se base sur un mandat, respectivement sur une autorisation du Conseil de sécurité de l'ONU (tel n'était pas le cas lors des opérations militaires conduites par l'OTAN à l'encontre de la République fédérale de Yougoslavie au printemps 1999, ce qui a incité la Suisse à ne pas accorder de droit de survol à l'OTAN). La Suisse accorde en principe des droits de survol et de transit à l'occasion de missions effectuées sous couvert d'un mandat de l'ONU indépendamment du fait de savoir si la mesure décrite par l'ONU se base sur le chapitre VI (règlement pacifique des différends, c'est-à-dire *avec* l'accord des parties au conflit) ou sur le chapitre VII de la Charte de l'ONU (mesures de contrainte pouvant impliquer l'emploi de la force). Ainsi, par exemple, les opérations des troupes de la paix sous commandement de l'OTAN en Bosnie et Herzégovine (IFOR/SFOR) et au Kosovo (KFOR) se basent sur le consentement des parties au conflit et ne constituent dès lors pas des sanctions au sens propre (c'est-à-dire des mesures prises contre la volonté des Etats concernés). Cependant, les résolutions du Conseil de sécurité s'y rapportant renferment certains éléments de contrainte de nature militaire dans la mesure où elles permettent que l'exécution du mandat en question s'effectue en cas de nécessité contre la volonté des parties concernées et avec des moyens militaires.

Le Conseil fédéral a accordé des autorisations de survol à des appareils de surveillance militaires sur ordre des troupes de protection de l'ONU pour la Yougoslavie (UNPROFOR 1993) et à l'occasion de la mission de l'OSCE au Kosovo (Mission de vérification au Kosovo 1998), de même que des autorisations de survol et de transit à l'IFOR/SFOR (Bosnie et Herzégovine 1995) et à la KFOR (Kosovo 1999).

3. LE CONFLIT DU KOSOVO 1998/99

3.1 Questions relevant de la neutralité dans le conflit du Kosovo

La suppression progressive depuis 1989 du statut d'autonomie de la Province du Kosovo au sein de la République serbe par le Gouvernement fédéral de Belgrade a donné lieu à de massives discriminations de la majorité de la population d'origine albanaise. Les années 90 ont vu se produire des violations toujours plus graves des droits de l'homme à l'encontre de la population civile kosovare. En conséquence, la communauté internationale a augmenté, en particulier à partir de 1998, la pression diplomatique, politique et économique à l'égard de la République fédérale de Yougoslavie (ci-après: Yougoslavie). Après l'échec des différentes tentatives de conciliation (en particulier la médiation du Groupe de contact des Balkans, la mission de vérification de l'OSCE et les négociations de Rambouillet), les Etats de l'OTAN sont convenus d'intervenir militairement au Kosovo. Les frappes aériennes sur la Yougoslavie ont duré du 23 mars au 8 juin 1999 et ont pris fin par la conclusion d'un accord de nature militaire avec la Yougoslavie et l'adoption de la résolution 1244 (1999) du Conseil de sécurité de l'ONU du 10 juin 1999.

Pour la Suisse, comme pour les autres Etats européens neutres, respectivement non alignés, se sont posées, dès après le début de l'intervention de l'OTAN, des questions relevant de la neutralité, en particulier en ce qui concerne leur position à l'égard de l'opération de l'OTAN et leur participation à des sanctions non militaires. La question s'est en outre posée des possibilités effectives de la Suisse de pouvoir contribuer à la solution du conflit, p.ex. par la voie des bons offices.

3.2 La participation de la Suisse à des sanctions

Agissant selon la pratique antérieure, la Suisse a participé en 1998 à un embargo sur les armes décrété par les Nations Unies contre la Yougoslavie. Elle s'est en outre associée à des sanctions complémentaires décidées contre la Yougoslavie par l'Union européenne et de nombreux Etats non membres de l'UE. La Suisse a poursuivi sa politique de sanctions après le début de l'intervention de l'OTAN et s'est associée à d'autres mesures internationales dans la mesure où elles étaient compatibles avec le droit de la neutralité.

3.2.1 La participation à des sanctions avant le début de l'intervention militaire

a) Mesures non militaires

A la fin du mois de mars 1998, le Conseil de sécurité de l'ONU a imposé un embargo sur les armes contre la Yougoslavie. L'embargo sur les armes est resté la seule mesure de contrainte dans le cadre de l'ONU contre Belgrade jusqu'à la conclusion de l'accord entre l'OTAN et la Yougoslavie. Par contre, d'autres sanctions diplomatiques et économiques complémentaires étendues ont été adoptées en particulier par l'Union européenne. A l'occasion de leur adoption, l'Union européenne

a régulièrement demandé aux Etats associés et aux Etats de l'AELE, de participer aux sanctions de l'UE.

Particulièrement touchée par le conflit du Kosovo (flux de réfugiés, communauté kosovare importante en Suisse), la Suisse était évidemment intéressée à une solution rapide et si possible pacifique de la crise. Avec ces éléments à l'esprit, le Conseil fédéral s'est déclaré prêt à participer solidairement aux sanctions de l'UE contre la Yougoslavie. En 1998, après une pesée globale des intérêts, il est parvenu à la conclusion qu'une participation aux sanctions de l'UE en question serait admissible au regard du droit international et servirait les intérêts de la Suisse. Suite à cela, la Suisse s'est associée à une grande partie des mesures de contrainte de l'UE contre la Yougoslavie (par ex., embargo sur les biens de répression, interdiction de nouveaux investissements, blocage de fonds, restrictions aux visas).

En participant à ces mesures de l'UE, la Suisse a pour la première fois formellement adopté des sanctions économiques sans qu'elles reposent sur une décision du Conseil de sécurité de l'ONU. Le Conseil fédéral avait déjà annoncé dans le rapport de 1993 qu'il participerait aussi à des sanctions prises en dehors de l'ONU, en particulier dans l'hypothèse où ces sanctions seraient adoptées par un groupe d'Etats représentatif au niveau régional contre un Etat violant le droit ou mettant en danger la paix. Dans le conflit du Kosovo, une telle approche n'offrait aucune difficulté avant l'intervention de l'OTAN, même sous l'angle de la neutralité. En principe, le droit de la neutralité ne fait pas obstacle à la participation à des sanctions économiques. Dans la crise du Kosovo, le droit de la neutralité n'était pas applicable jusqu'à l'intervention de l'OTAN car il ne s'agissait *pas* d'un conflit international au sens du droit de la neutralité. De surcroît, la Suisse ne courait aucun risque direct de se faire entraîner dans le conflit intérieur yougoslave.

b) Mesures militaires

Jusqu'au début des opérations de l'OTAN contre la Yougoslavie, la Suisse a autorisé le survol de son territoire par des avions des Etats de l'OTAN qui assuraient la mission de vérification de l'OSCE au Kosovo en contrôlant l'espace aérien. Les activités en liaison avec la mission de l'OSCE au Kosovo reposaient sur une résolution du Conseil de sécurité de l'ONU et étaient conduites avec l'accord de la Yougoslavie. Les autorisations de survol ne posaient dès lors pas de problème, que ce soit sous l'angle du droit international ou du point de vue de la neutralité.

3.2.2 La participation à des sanctions pendant l'intervention militaire

En accord avec sa pratique antérieure, le Conseil fédéral a déclaré, au printemps 1999, le droit de la neutralité applicable à l'intervention armée des Etats de l'OTAN. Cette décision faisait suite à la controverse sur la légalité de telles opérations. En conséquence, la Suisse devait respecter ses obligations internationales en tant qu'Etat neutre, en particulier l'obligation d'égalité de traitement (en rapport avec l'exportation et le transit de certains biens) et l'interdiction de soutien militaire aux parties au conflit.

Vue de l'extérieur, la pratique des sanctions du Conseil fédéral est apparue en partie incohérente et difficilement compréhensible. Cela n'était pas dû à une politique de la neutralité hésitante du Conseil fédéral mais au fait que les Etats de l'ONU n'avaient pas pu se mettre d'accord sur des mesures collectives en dehors de l'embargo sur les armes. La Suisse, par conséquent, se devait de respecter le droit de la neutralité à l'égard des autres sanctions. Après s'être assurée de leur conformité aux obligations internationales de l'Etat neutre, la Suisse a continué à participer aux sanctions de la communauté des Etats occidentaux. Cela a permis à la Suisse de s'associer, tout en préservant son statut de neutralité, à la plupart des sanctions et la communauté des Etats occidentaux.

a) Mesures non militaires

Le Conseil fédéral a décidé de s'associer à l'embargo de l'ONU sur les armes à destination de la Yougoslavie sans pour autant limiter les livraisons de matériel de guerre aux Etats de l'OTAN. Cependant, afin de ne pas retirer de bénéfiques économiques de l'intervention de l'OTAN, il fallait faire preuve de retenue. Le Conseil fédéral a donc décidé de ne pas octroyer des autorisations d'exportation d'armes vers les pays de l'OTAN si celles-ci conduisaient à une hausse des exportations courantes résultant de l'intervention militaire au Kosovo. Le maintien de l'interdiction unilatérale d'exportation à l'égard de la Yougoslavie n'était pas contraire à l'obligation d'égalité de traitement découlant du droit de la neutralité puisque l'embargo sur les armes reposait sur une résolution du Conseil de sécurité de l'ONU et que le droit de la neutralité ne s'appliquait par conséquent pas à ces mesures de contrainte. Les autres sanctions appliquées par la Suisse ont également pu être maintenues puisque les mesures en question étaient compatibles avec le droit de la neutralité.

Après le début des attaques aériennes, l'UE a pris des mesures restrictives additionnelles auxquelles 14 autres Etats européens ont participé et à la plupart desquelles la Suisse s'est associée. Des problèmes découlant du droit de la neutralité se sont uniquement posés au Conseil fédéral pour ce qui était de la participation à l'embargo sur le pétrole. En participant à l'embargo sur le pétrole, il aurait fallu respecter le principe de l'égalité de traitement imposé par le droit de la neutralité, parce que le pétrole, du point de vue du Conseil fédéral, était considéré comme un bien utile pour la guerre (comme les armes et les munitions). Afin de ne pas devoir appliquer cette sanction de la même manière à tous les Etats parties au conflit (et donc aussi aux Etats de l'OTAN), le Conseil fédéral a renoncé à introduire une interdiction d'exportation vers la Yougoslavie du pétrole et des produits pétroliers. En revanche, il a établi une obligation d'annoncer les contrats sur le commerce, le courtage et le transport de tels produits, même si ces derniers ne touchent pas le territoire suisse, afin d'empêcher un contournement des sanctions de l'UE.

b) Mesures militaires

L'éclatement du conflit armé entre l'OTAN et la Yougoslavie a entraîné, de l'avis du Conseil fédéral, l'application du droit international de la neutralité puisque les

sanctions militaires de l'OTAN ne reposaient pas sur une décision du Conseil de sécurité de l'ONU. Le droit de la neutralité interdit à l'Etat neutre de mettre à la disposition d'une partie au conflit son territoire y inclus son espace aérien à des fins militaires. En conformité avec la pratique antérieure de la Suisse et d'autres Etats neutres, le Conseil fédéral a refusé, pendant la durée des opérations militaires, le survol de la Suisse par des avions de l'OTAN à des fins militaires. Des survols à des fins humanitaires sont en revanche restés permis.

Après la fin des opérations militaires et l'adoption de la résolution 1244 du Conseil de sécurité de l'ONU le 10 juin 1999, le Conseil fédéral a autorisé, dans le prolongement de sa solide pratique, le survol et le transit des troupes de la paix pour le Kosovo (KFOR) conduites par l'OTAN sur mandat de l'ONU. En outre, le Conseil fédéral a décidé de participer à la KFOR avec son propre contingent de troupes (SWISSCOY).

3.3 Les bons offices

Le conflit du Kosovo a confirmé que l'offre de bons offices "classiques" n'est de loin plus l'apanage des Etats neutres. Ainsi, les efforts de conciliation sont aujourd'hui principalement le fait d'organisations internationales ou de groupes d'Etats. De plus, les activités entreprises par la Suisse dans la crise du Kosovo ont montré que, pour un Etat, l'offre de bons offices "classiques" ne constitue, dans la gestion actuelle des conflits, qu'une très petite partie de ses activités de politique extérieure et de politique de sécurité.

La fourniture de bons offices "classiques" (sauvegarde des intérêts étrangers, diplomatie de conciliation et de conférences) est traditionnellement liée au statut de neutralité de la Suisse. Il est vrai que depuis toujours la Suisse fournit, avec ses bons offices, une contribution active à la paix. Evaluée à l'aune de toutes les activités actuelles de politique extérieure et de sécurité, la fourniture de tels bons offices "classiques" passe assurément à l'arrière-plan dans la gestion des situations de crises et de conflits. Dans la crise du Kosovo, il s'est aussi avéré qu'une contribution à la paix active de la Suisse ne peut depuis longtemps plus se limiter à la fourniture de bons offices classiques dans le sens d'une émanation des composantes traditionnelles d'une politique de neutralité "active" dans la gestion des situations de crises et de conflits. Bien avant l'escalade au Kosovo au printemps 1999, la Suisse a entrepris différentes démarches en vue de la résolution du conflit. Ainsi, elle a participé à la conférence de Genève sur la Yougoslavie 1992/1993 dans le "groupe spécial sur le Kosovo". Pendant sa présidence de l'OSCE, elle a chargé l'ancien Premier ministre espagnol Felipe Gonzales, de contrôler les élections locales serbes et de rechercher des solutions possibles à la problématique des minorités. En outre, la Suisse s'est engagée à l'OSCE, déjà en mars 1998, pour la tenue d'une conférence internationale sur le Kosovo.

Après l'éclatement du conflit armé entre l'OTAN et la Yougoslavie, le Conseil fédéral a décidé, à la demande de la France et des Etats-Unis, de reprendre la sauve-

garde de leurs intérêts à Belgrade. Du point de vue de la neutralité, il est également intéressant de relever la disponibilité de la Suisse pour soutenir l'assistance civile du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (UNHCR) en faveur des réfugiés de la guerre en Albanie en mettant à disposition trois hélicoptères y inclus du personnel accompagnant (opération ALBA) – et cela, malgré la proximité de la zone d'engagement avec le territoire du conflit et la forte implication des forces de l'OTAN dans les opérations humanitaires. Puisque cette intervention de la Suisse a été menée sur la base d'un mandat du UNHCR, elle servait uniquement des fins humanitaires, était en tant que telle clairement identifiable et donc était conforme à la neutralité. Egalement pendant l'intervention de l'OTAN, la Suisse a lancé avec la Grèce et la Russie l'initiative FOCUS qui prévoyait l'approvisionnement des populations civiles dans la détresse de la Yougoslavie avec des biens de première nécessité. Avec FOCUS, contrairement à ALBA, il s'agissait d'un engagement humanitaire avec des moyens exclusivement civils, correspondant aux principes traditionnels d'indépendance et de neutralité de l'aide humanitaire défendus par la Suisse.

La crise du Kosovo a montré qu'il peut toujours exister, comme auparavant, un besoin de fournir des bons offices *classiques* dans les conflits modernes (en particulier la sauvegarde des intérêts de tiers). En même temps, l'expérience déjà établie dans le rapport de 1993 du Conseil fédéral selon laquelle le statut de neutralité d'un Etat peut être un avantage pour des services mais n'est pas une condition à cela a été confirmée. Lors de conflits armés, d'autres acteurs sont aujourd'hui sollicités de manière prépondérante pour des services, en particulier des Etats non neutres et des organisations internationales (par exemple la Norvège au Proche-Orient, l'ONU et l'Australie au Timor-Est, l'OSCE dans le Caucase). Il n'a également pas été observé, dans le conflit du Kosovo, un "rôle spécial" de la Suisse ou d'autres Etats neutres en liaison avec la fourniture de services qui aurait pu être attribué au statut de la neutralité. Au contraire, la plupart des efforts de conciliation ont eu lieu sur le plan multilatéral, que ce soit par l'entremise d'organisations internationales (ONU, OSCE, UE) ou d'un groupe d'Etats (Groupe de contact des Balkans).

3.4 Le comportement des autres Etats neutres

Les Etats neutres ou non alignés membres de l'Union européenne ont pleinement soutenu l'embargo sur les armes de l'ONU, de même que toutes les sanctions de l'UE contre la Yougoslavie. Ils ont été différemment concernés par les opérations de l'OTAN. Comme la Suisse, l'Autriche a refusé de mettre son territoire à disposition de l'OTAN pour la mise en œuvre de mesures militaires.

Eu égard à la proximité géographique de la zone de crise et au rôle central de l'Union européenne dans le conflit au Kosovo, les Etats neutres de l'UE se sont également posés des questions en rapport avec leur statut de neutralité, respectivement leur statut d'Etat non alignés. En outre, la place fortement relativisée

qu'occupe la neutralité aujourd'hui dans ces Etats lors de la prise de décisions politiques, notamment dans le cadre de l'UE, a été à nouveau confirmée.

En ce qui concerne la participation à des *sanctions non militaires*, les Etats neutres, membres de l'UE, ont également observé l'embargo sur les armes du Conseil de sécurité, sans considérer par-là qu'ils avaient manqué au devoir d'égalité de traitement découlant du droit de la neutralité. En outre, la Finlande, l'Irlande, l'Autriche et la Suède ont soutenu toutes les déclarations que les Etats de l'UE ont adoptées dans le cadre de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC). De même, tant avant qu'après le début des opérations de l'OTAN, ces Etats ont activement soutenu toutes les sanctions prises par l'Union et les ont transposées entièrement et sans réserve. Cette dernière constatation vaut également pour l'embargo pétrolier qui a été adopté par l'UE *après* le commencement des frappes aériennes. Contrairement à la Suisse, les Etats neutres de l'UE n'ont été confrontés, lors de la transposition de ces mesures, à aucune question particulière en matière du droit de la neutralité. Comme tous les Etats neutres de l'UE présumaient que les décisions de la PESC avaient une primauté effective sur le droit de la neutralité, la question de la compatibilité d'une mesure de l'UE avec la neutralité, respectivement avec le droit de la neutralité, n'a pas été examinée de manière approfondie lors de l'adoption et de la transposition de toutes les sanctions de l'Union Européenne.

Les Etats neutres de l'UE ont été différemment concernés par la question de la participation aux *mesures militaires* de l'OTAN, respectivement à leur soutien. Une participation active aux opérations de l'OTAN préalablement à la conclusion de l'accord de cessez-le-feu et à la résolution du Conseil de sécurité de l'ONU n'entraîne pas en ligne de compte en raison de la non-adhésion de ces Etats à l'Alliance. Eu égard à la situation géographique de l'Irlande, de la Suède et de la Finlande, la question d'une éventuelle mise à disposition de leur territoire pour les actions de l'OTAN se posait de manière purement hypothétique. A l'inverse, l'Autriche a été confrontée à plusieurs demandes d'autorisation de survol pour l'aviation militaire armée de l'OTAN et d'utilisation d'un émetteur militaire situé sur le territoire autrichien. L'Autriche a refusé ces deux demandes en se référant à sa neutralité. Par conséquent, l'Autriche a adopté la même attitude que la Suisse en ce qui concerne les sanctions militaires.

4. SOURCES, CONTENU ET IMPORTANCE DU DROIT DE LA NEUTRALITÉ AU SEIN DU DROIT INTERNATIONAL PUBLIC ACTUEL

4.1 Sources du droit

Le droit de la neutralité codifié trouve son fondement dans les Conventions de La Haye de 1907. Celles-ci ne peuvent cependant tenir entièrement compte des développements survenus depuis lors en droit international public et ne règlent que certaines parties du droit actuel de la neutralité, lequel trouve principalement sa source dans le droit international coutumier.

Le droit de la neutralité fait partie du droit international de la guerre, lequel se base principalement sur les grandes codifications en la matière de la deuxième moitié du XIX^{ème} siècle et du début du XX^{ème} siècle. Ces règles - qui se sont depuis lors révélées à plusieurs reprises insuffisantes - représentent toujours une partie essentielle des dispositions du droit international public qui doivent être respectées en cas de conflit armé.

Le rapport de 1993 rappelle que ce sont principalement les Conventions de La Haye de 1907 sur les droits et obligations des Etats neutres⁴ qui règlent les rapports juridiques entre les Etats neutres et ceux qui sont engagés dans un conflit armé international. Toutefois, l'importance des Conventions de La Haye est aujourd'hui en partie relativisée et l'on part du principe que le droit international coutumier doit être considéré comme la source juridique principale du droit actuel de la neutralité. On en veut notamment pour preuve que déjà lors de leur élaboration, les Conventions de La Haye n'ont pas entièrement codifié le droit coutumier *de l'époque* et qu'elles n'ont pas réglé une partie importante de la guerre moderne, c'est-à-dire la guerre aérienne. Les nouvelles formes de conflits modernes et leurs répercussions n'ont à ce jour pas été introduites dans les Conventions, comme d'ailleurs les développements du droit international intervenus au cours du XX^{ème} siècle, notamment dans les domaines des relations entre Etats et des droits de l'homme (interdiction du recours à la force et mécanisme de sécurité collective de l'ONU; Conventions de Genève; naissance de règles juridiques impératives; reconnaissance de l'universalité du noyau dur des droits de l'homme). Les conséquences de ces développements sur le droit de la neutralité ne sont également pas réglées par les Conventions de La Haye mais par le droit coutumier.

Il a déjà été souligné dans le rapport de 1993 que le droit de la neutralité fixé dans les Conventions de La Haye est resté lacunaire depuis sa codification, qu'il n'a pas été adapté aux réalités du XX^{ème} siècle et qu'il ne répond pas encore suffisamment aux besoins actuels de la communauté des Etats. Même si les Conventions de La Haye ne sont à même de régler que certains domaines du droit de la neutralité en vigueur aujourd'hui, elles gardent encore leur importance dans la mesure où

⁴ *Convention du 18 octobre 1907 concernant les droits et les devoirs des Puissances et des personnes neutres en cas de guerre sur terre* (V^{ème} Convention de La Haye), RS 0.515.21; *Convention du 18 octobre 1907 concernant les droits et les devoirs des Puissances neutres en cas de guerre maritime* (XIII^{ème} Convention de La Haye), RS 0.515.22.

certaines de leurs dispositions reflètent et concrétisent le droit international coutumier *actuel*.

4.2 Champ d'application

Le champ d'application du droit de la neutralité se limite aux conflits armés entre Etats. Il n'est pas applicable aux conflits internes. Il ne l'est pas davantage lorsque l'ONU prend des mesures de contrainte pour répondre à une menace visant la sécurité ou la paix internationales, ou encore pour répondre à une rupture de la paix. A défaut d'une telle décision de l'ONU, les mesures militaires prises par un Etat ou par un groupe d'Etats sont en principe interdites et le droit de la neutralité est applicable conformément au droit international en vigueur.

Le droit de la neutralité entre en jeu dès le moment où un conflit armé international a éclaté. Le champ d'application du droit de la neutralité se limite donc aux conflits armés *internationaux*, c'est-à-dire aux conflits entre Etats, tels que définis par le droit international public. Ainsi, le droit de la neutralité n'est *pas* applicable en cas de conflit dans lequel *aucun* Etat (à l'exception de l'Etat sur le territoire duquel le conflit a lieu) n'est impliqué. En d'autres termes, le droit de la neutralité n'entrave pas la liberté d'action des Etats neutres lorsqu'un conflit fait rage exclusivement à l'intérieur d'un Etat. Malgré ces conditions d'application claires, il convient de souligner qu'en pratique il est parfois difficile de faire la distinction entre un conflit interne et un conflit international (par exemple dans le cadre d'une guerre de sécession).

Le fait que le droit de la neutralité ne soit pas applicable lorsque des mesures de contrainte sont décrétées par l'ONU est, dans le cadre du mécanisme de sanctions collectives des Nations Unies, reconnu comme une règle de droit international coutumier. Il en découle que l'application du droit de la sécurité collective ou du droit de la neutralité lors d'un conflit armé international dépend chaque fois, d'après la pratique, d'une décision du Conseil de sécurité de l'ONU. La question de savoir si le droit de la neutralité ne trouve pas également application dans certaines situations telles que celles qui impliquent des sanctions militaires *sans intervention, respectivement sans autorisation de l'ONU*, s'est posée de manière particulièrement évidente lors de l'intervention de l'OTAN au Kosovo. Parmi les Etats neutres, au moins deux d'entre eux, l'Autriche et la Suisse, ont, en s'appuyant sur le droit international actuel, conclu à une application de principe du droit de la neutralité. La pratique de ces deux Etats neutres mais également les différentes appréciations de la licéité de telles opérations militaires permettent d'affirmer qu'il n'existe pas aujourd'hui de nouvelle règle de droit international généralement reconnue qui consacrerait la non-application du droit de la neutralité en cas d'intervention menée sans mandat de l'ONU. Cette conclusion n'exclut cependant pas d'emblée que le conflit au Kosovo ait ouvert la voie à un nouveau développement du droit international coutumier sur ce point (voir à ce sujet le chiffre 5.1).

4.3 Contenu du droit de la neutralité, en particulier des obligations des Etats neutres

Les obligations des Etats neutres telles qu'elles sont établies par le droit international public actuel sont, pour l'essentiel, limitées à la non-participation militaire. En matière économique, les Etats neutres ont l'obligation de respecter le principe d'égalité de traitement consacré par le droit de la neutralité; toutefois, cette obligation vise principalement la livraison de biens qui contribuent directement et d'une manière militairement pertinente à la capacité de combat des armées.

On peut déduire du droit de la neutralité généralement reconnu aujourd'hui que les Etats neutres doivent respecter les deux obligations principales suivantes:

- l'obligation de ne pas intervenir militairement dans un conflit (*interdiction de favoriser directement l'effort de guerre*) ainsi que
- l'interdiction d'apporter aux parties en conflit un soutien lors de leurs opérations militaires (*interdiction de favoriser indirectement l'effort de guerre*).

L'interdiction de participation *directe* à un conflit avec ses propres forces armées représente sans aucun doute l'élément de base du concept de la neutralité et ne nécessite pas qu'on y apporte des précisions. Il se pose par contre la question de savoir dans quelle mesure le droit de la neutralité englobe des comportements qui peuvent être considérés comme une prise d'influence *indirecte* dans un conflit au profit ou au détriment d'une des parties à un conflit (par exemple transit et survol, construction de bases militaires). Il est incontesté qu'un Etat neutre a l'obligation de ne pas mettre son territoire à disposition d'une partie à un conflit à des fins militaires. Il est par contre plus difficile de déterminer dans quelle mesure l'exportation et le transit de matériel de guerre tombent sous le coup du droit de la neutralité. Les limites de la liberté d'action des Etats neutres doivent, au vu de la pratique généralement reconnue, être fixées là où les livraisons d'armes *unilatérales* se heurtent au principe d'égalité de traitement consacré par le droit de la neutralité. Ce principe est une forme classique du concept d'impartialité, qui est lui-même à la base de la neutralité, et est encore reconnu aujourd'hui comme un principe de droit coutumier. Ce principe a également été fixé dans les Conventions de La Haye; cependant, sa portée actuelle est dans certains cas contestée (voir à ce sujet le chiffre 5.2 ci-dessous).

On constate une certaine divergence entre la théorie et la pratique des Etats s'agissant de l'existence et du contenu des obligations des Etats neutres qui ne sont *pas* réglées dans les Conventions de La Haye. Ainsi, par exemple, une extension considérable du champ d'application du droit de la neutralité et des obligations juridiques des Etats neutres (notamment dans le domaine économique) est en partie revendiquée. A l'inverse, la pratique des Etats neutres confirme que les obligations qui découlent du droit de la neutralité doivent en principe être interprétées de manière restrictive et que le droit de la neutralité ne doit plus limiter la liberté d'action des Etats, à moins que ces restrictions ne soient absolument nécessaires à la préservation du statut de neutralité. Cette appréciation juridique défendue par les Etats neutres semble également être acceptée par les autres Etats; dans ce con-

texte, il est intéressant de noter qu'à l'issue du conflit au Kosovo ni la Suisse ni les Etats neutres membres de l'Union européenne n'ont essuyé le reproche d'avoir, par leur participation aux importantes sanctions économiques, violé leurs obligations découlant du droit international de la neutralité.

En résumé, les obligations généralement reconnues découlant du droit international de la neutralité se réduisent principalement au *noyau militaire* de la neutralité. L'interdiction de participer à des opérations militaires englobe non seulement la défense de participer à des conflits avec ses propres forces armées mais s'étend également à l'interdiction de favoriser *indirectement* l'effort de guerre d'un belligérant; cette dernière interdiction se limite en fait à l'obligation d'égalité de traitement (en relation avec les restrictions d'exportation de certains biens) ainsi qu'à la défense de fournir un soutien territorial et en personnel à des opérations militaires.

4.4 Conclusion

Dans la pratique juridique contemporaine, le droit de la neutralité tel qu'il a été codifié a perdu beaucoup de sa signification originale. Cette constatation vaut tant pour le champ d'application du droit de la neutralité que pour le contenu des droits et obligations des Etats neutres en vertu du droit international. Il n'en demeure pas moins que le droit de la neutralité doit encore être considéré comme faisant partie du droit international public actuel. Ses règles restent applicables aux conflits entre Etats et doivent être respectées par la Suisse en sa qualité d'Etat neutre.

A l'heure actuelle, la signification et le contenu du droit de la neutralité sont en grande partie définis par le droit international coutumier résultant de la pratique des Etats, notamment de celle de la Suisse et de l'Autriche. Les Conventions de La Haye trouvent encore leur signification dans la mesure où leurs dispositions reflètent, en le codifiant, le droit actuel de la neutralité généralement reconnu. S'agissant de l'étendue des obligations liées aujourd'hui à la neutralité, la pratique des Etats ainsi que les convictions juridiques montrent que les obligations des Etats neutres se limitent en principe à la non-participation à des opérations *militaires*.

Le droit de la neutralité en tant que tel a, durant le XX^{ème} siècle, beaucoup perdu de sa signification originale, dans la mesure où il ne trouve plus guère application dans la plupart des conflits armés des temps modernes. Lorsqu'il est mis en application, il ne règle que l'aspect militaire des relations juridiques entre les Etats neutres et les Etats parties à un conflit, sans prendre en compte les autres volets des relations entre Etats qui sont aujourd'hui de première importance (par exemple, l'économie et la diplomatie). A ce sujet, la pratique des Etats de ces dernières décennies montre que, dans les faits, seuls deux Etats neutres à titre permanent, soit la Suisse et l'Autriche, invoquent encore expressément les dispositions du droit de la neutralité. Dans ce contexte, il se pose la question de savoir si le droit de la neutralité peut encore prétendre à une application universelle. On peut dans tous les cas affirmer avec certitude que le droit de la neutralité est passé à l'arrière-plan du droit international moderne, voire qu'il a perdu de son importance.

Nonobstant cette perte d'importance et les développements du droit international qui sont intervenus durant ces dernières décennies, on peut continuer d'affirmer l'existence de certaines règles du droit de la neutralité d'origine coutumière. Ainsi, aussi longtemps que le droit international permettra à un Etat d'acquérir formellement le statut d'Etat neutre et de bénéficier du concept de la neutralité, et que cette neutralité sera reconnue par la communauté des Etats, il sera nécessaire de régler juridiquement les relations entre les parties à un conflit et les Etats qui auront choisi d'acquérir le statut d'Etat neutre. L'importance et finalement également l'existence de cette matière dans le droit international actuel dépendent de manière décisive de *la volonté politique* de chaque Etat de se déclarer neutre au sens juridique du terme lors de conflits entre Etats et de respecter consciemment et de façon conséquente les règles du droit de la neutralité.

5. ANALYSE DE QUESTIONS CONTROVERSÉES

L'évolution de la communauté internationale et celle de l'environnement européen de la Suisse dans les années 90 ont été prises en compte par le Conseil fédéral, à plusieurs reprises, dans les réflexions qu'il a développées sur le sens et la portée de la neutralité de la Suisse. Les différents rapports du Conseil fédéral dans les années 90 en témoignent (p.ex. rapports sur l'adhésion à la CE 1992, sur la neutralité 1993, sur l'intégration 1999 et sur la politique de sécurité 2000). La pratique elle-même a évolué d'une manière considérable, selon ce qui a été exposé précédemment.

Il n'est donc pas nécessaire de présenter à nouveau un examen d'ensemble de la raison d'être et des effets de la neutralité dans la société internationale contemporaine. Il importe, toutefois, de porter un regard critique sur des questions qui ont placé la Suisse devant les choix les plus difficiles, en ce qui concerne le droit de la neutralité, ce qui s'est manifesté durant le conflit du Kosovo: l'autorisation du survol du territoire par des avions militaires engagés dans les frappes aériennes et la participation à l'embargo pétrolier; la première pose la question de l'applicabilité du droit de la neutralité, la deuxième celle de la portée du droit de la neutralité en matière économique.

5.1 L'applicabilité du droit de la neutralité

Les attaques aériennes de l'OTAN contre la Yougoslavie en printemps 1999 ont montré que, dans certaines circonstances particulières, l'OTAN se considère comme habilitée, même sans mandat explicite de l'ONU, à intervenir militairement en vue de garantir la sécurité régionale et d'assurer le respect des droits fondamentaux de l'être humain. La légalité de telles interventions reste largement controversée, ce qui peut avoir des conséquences sur la question de l'applicabilité du droit de la neutralité. Une exception à l'applicabilité du droit de la neutralité ne peut être envisageable que lorsque les mesures militaires sont prises en conformité avec les règles du droit international en vigueur.

Le rapport de 1993 sur la neutralité part de l'idée que la participation de la Suisse à des sanctions impliquant l'usage de la force n'est admissible que si l'opération repose sur une décision du Conseil de sécurité des Nations Unies. Cette conception trouve son fondement dans les règles de la Charte des Nations Unies selon lesquelles, mis à part le cas de la légitime défense, le recours à la force armée contre un Etat n'est licite, en droit international public, que s'il résulte d'une mesure prise dans le cadre du système de sécurité collective des Nations Unies.

Dès lors que les opérations militaires de pays de l'OTAN lors du conflit du Kosovo n'étaient pas fondées sur une résolution du Conseil de sécurité, le Conseil fédéral a considéré que le droit de la neutralité était applicable.

Les frappes aériennes de pays de l'OTAN ont provoqué, en Suisse comme ailleurs, un vaste débat sur la licéité de ce qui a été appelé parfois une "intervention humanitaire". Le présent rapport ne saurait avoir pour objet une étude approfondie de cette question très complexe, qui n'a d'ailleurs pas encore trouvé de réponse généralement acceptée. Il importe toutefois, à ce stade, de proposer quelques points de repère pour la réflexion. En cela, il convient de faire preuve d'une certaine retenue car, d'une part, la controverse doctrinale reste ouverte et, d'autre part, la Cour internationale de justice est saisie de requêtes introduites par la Yougoslavie contre plusieurs Etats de l'OTAN et, pour autant qu'elle se reconnaisse compétente pour trancher le différend, la Cour devra vraisemblablement se prononcer sur la licéité des frappes aériennes.

A titre préliminaire, il convient de relever que l'expression même d'"intervention humanitaire" est contestée dans la mesure où elle est utilisée pour désigner des opérations du genre de celles qui ont été menées par des pays de l'OTAN au Kosovo. Jusque-là, l'expression se référait à des opérations humanitaires au sens propre, parfois même à des opérations de ce type soutenues par des personnes armées; mais des opérations militaires classiques ne recevaient pas le qualificatif d'humanitaires. Un changement de vocabulaire ne manquerait pas d'être source de confusions et d'incompréhension.

Au moment d'examiner la licéité des opérations militaires du type de celles qui ont été conduites lors du conflit du Kosovo, il importe de délimiter la portée de la question. Il ne s'agit pas, en effet, de savoir si, d'une manière générale, une "intervention humanitaire" est licite en droit international public ou pas. Car des mesures impliquant le recours à la force, destinées à mettre fin à une situation humanitaire qui présente un danger pour la paix et la sécurité internationale au sens de la Charte des Nations Unies, sont à l'évidence licites lorsqu'elles sont prises par le Conseil de sécurité conformément à la Charte. Si, à l'avenir, le Conseil de sécurité était en mesure d'exercer sa responsabilité, la question de la licéité ne se poserait pas quant au principe d'interventions futures. Dans ces cas, la pratique actuelle en matière de neutralité pourrait se poursuivre sans difficultés.

C'est uniquement dans les circonstances exceptionnelles dans lesquelles le Conseil de sécurité n'aurait pas la volonté ou la capacité d'agir que se poserait la question de la licéité d'opérations militaires destinées à répondre à des violations des règles interdisant le génocide et les crimes contre l'humanité et à des violations massives

et systématiques des droits de l'homme ou du droit international humanitaire. C'est alors que surgirait la question centrale de savoir quels organes seraient légitimés à prendre des décisions en se substituant au Conseil de sécurité.

Du point de vue de l'éthique, il est entendu que les Etats et les organisations internationales qui sont en mesure de porter assistance aux populations gravement maltraitées sont tenus de leur venir en aide. Le droit international contemporain devra encore définir et préciser les fondements et les modalités de ce devoir d'assistance, notamment en cas de dysfonctionnement du système de sécurité collective des Nations Unies. Les mesures que prennent les organisations internationales pour contribuer à davantage d'humanité, de paix et de sécurité internationale correspondent, au surplus, au sens et à l'esprit de la neutralité.

Sous l'aspect du droit de la neutralité, il appartiendra à notre pays de dire s'il considère ce droit comme applicable, en se conformant au droit international contemporain; mais il ne serait guère concevable que la Suisse déclare le droit de la neutralité inapplicable à l'égard d'un conflit dans lequel une force armée internationale recourt à la force de manière illicite. En revanche, si les opérations devaient être considérées comme licites, elle devra se demander si les Etats intervenants n'agissent pas en lieu et place d'un Conseil de sécurité défaillant et si, par analogie avec la situation dans laquelle ce Conseil agit conformément à la Charte, elle ne doit pas aussi considérer que le droit de la neutralité ne s'applique pas dans des situations de ce genre.

En prenant sa décision à cet égard, la Suisse devra peser soigneusement l'ensemble des intérêts en cause, notamment l'intérêt à la prévention et à la répression de crimes universels, l'intérêt à la mise en œuvre effective du principe de l'interdiction du recours à la force et l'intérêt à la stabilisation du système de sécurité collective des Nations Unies, comme aussi son propre intérêt à une politique cohérente et non contradictoire, que seule une approche formelle (soit l'existence d'une décision prise par un organe compétent) paraît capable d'assurer pleinement pour l'instant.

5.2 La portée du droit de la neutralité en matière économique

Le droit actuel de neutralité permet en principe la participation à des sanctions économiques. Seul le respect de l'égalité de traitement, dont l'étendue n'est pas clairement définie par le droit de la neutralité, constitue une limite à la participation à des sanctions économiques. En principe, la règle de l'égalité de traitement ne s'applique qu'aux biens ou services qui contribuent directement et d'une manière militairement pertinente à la capacité de combat des armées.

Il convient, à propos de la neutralité économique, de circonscrire la question posée. Il ne s'agit pas de savoir si les sanctions économiques, en général, entrent dans le champ d'application du droit de la neutralité: la question a été tranchée par une réponse négative. Le problème n'est pas non plus d'identifier les biens qui peuvent être exportés vers des zones de tension ou non: des règles particulières régissent

ces flux commerciaux (p.ex. législation sur le matériel de guerre et biens à double usage). La difficulté à résoudre est celle de déterminer les produits et les services auxquels s'applique le principe d'égalité de traitement des belligérants. A cet égard, deux approches peuvent être envisagées: la première est restrictive, la seconde étendue.

En vertu de *l'approche restrictive*, l'Etat neutre ne saurait se laisser imposer une interprétation large de ses obligations, qui constituent une restriction à sa souveraineté. En effet, les restrictions à la souveraineté ne se présument pas; elles doivent être interprétées de manière limitative. L'article 7 des deux Conventions de la Haye de 1907 sur les droits et les devoirs des puissances et des personnes neutres, qui régit la question des exportations, devrait alors s'appliquer uniquement aux biens et aux services qui soutiennent *directement et d'une manière militairement pertinente* la capacité de combat des armées, notamment aux armes et aux munitions.

En vertu d'une *approche étendue*, l'Etat neutre devrait s'abstenir d'accorder à l'un des belligérants un avantage qui pourrait être important dans le sort des hostilités. Cette conception prend en compte le fait que l'économie joue, dans la conduite des hostilités, un rôle beaucoup plus important à l'époque contemporaine qu'au moment de la codification de 1907. Il y aurait lieu de reconnaître en conséquence que, lorsqu'elles sont prises en relation avec un conflit armé entre Etats auquel s'applique le droit de la neutralité, les mesures économiques restrictives sont aussi assujetties au respect du principe d'égalité de traitement entre belligérants, lorsqu'elles sont propres à affecter de manière sensible l'aptitude de l'Etat visé à poursuivre les hostilités.

La première approche, restrictive, a l'avantage de laisser à l'Etat neutre une plus grande liberté d'action. Elle présente l'inconvénient de porter atteinte à la crédibilité de la neutralité, aussi bien dans la perception de l'Etat qui se sent lésé que dans celle de l'opinion publique interne de l'Etat neutre. A l'inverse, la deuxième approche, étendue, restreint la liberté d'action mais gagne en crédibilité.

Dans la mesure où le problème du choix, entre l'une ou l'autre approche, tient pour l'essentiel à une question d'interprétation d'une règle de droit codifiée au début du XXe siècle, il serait hasardeux de vouloir se lier, dans l'abstrait, à un sens plutôt qu'à un autre. Tout au plus peut-on relever que les circonstances de l'emploi de la force ou la nature du conflit, qui déterminent l'applicabilité du droit de la neutralité, sont sans pertinence lorsqu'il s'agit de définir la portée de l'article 7 des Conventions précitées. Sans doute serait-il aussi exagéré de vouloir accorder à cette disposition une portée trop large car le droit de la neutralité régit des situations de conflits armés entre Etats. D'une manière générale, on peut partir de l'idée que l'article 7 des conventions ne vise que les biens et services qui soutiennent *directement et d'une manière militairement pertinente* la capacité de combat des armées. Il ne saurait donc être interprété de manière à être étendu aux aspects non militaires des conflits.

6. CONCLUSIONS

Les décisions relatives à la neutralité que le Conseil fédéral a prises en relation avec le conflit du Kosovo étaient conformes aux lignes directrices du rapport de 1993 et à la pratique des années 90 en la matière. Le fait que la légalité de l'intervention de l'OTAN était contestée a entraîné l'application du droit de la neutralité. Pour ce motif, comme aussi en raison des pratiques différentes de l'ONU et de l'UE, la politique du Conseil fédéral a été parfois perçue à l'extérieur comme manquant de cohérence et difficile à comprendre.

Aussi longtemps que la Suisse veut s'en tenir à son statut de neutralité permanente, elle devra respecter les règles pertinentes du droit international dans tout conflit auquel le droit de la neutralité sera applicable. Pas plus qu'elle n'a pu le faire jusqu'à maintenant, la Suisse ne pourra à l'avenir envisager d'apporter son soutien à des mesures militaires tout en maintenant sa neutralité que si ces mesures sont prises en conformité avec les règles en vigueur généralement reconnues du droit international public.

Les réactions de l'opinion publique à l'égard de la manière dont le Conseil fédéral a mis en œuvre le statut de la neutralité lors du conflit du Kosovo ont été contrastées. Certains ont été d'avis que le gouvernement avait abandonné la neutralité. D'autres ont considéré, à l'opposé, qu'il avait conservé une attitude obsolète. Beaucoup ont éprouvé de la difficulté à percevoir la ligne de cohérence entre, par exemple, la participation à des sanctions, l'interdiction du transit aérien ou la différence de traitement entre la Yougoslavie et les Etats membres de l'OTAN en ce qui concerne l'exportation de matériel de guerre. Il importe dès lors de s'arrêter aux sources de la confusion qui a été parfois exprimée et de s'interroger sur l'utilité d'un nouveau rapport sur la neutralité.

6.1 Un statut en évolution

Parmi les sources de confusion qui pourraient être mentionnées, on relèvera la méconnaissance de la nouvelle pratique introduite par le Conseil fédéral au début des années 90, la paralysie temporaire du Conseil de sécurité des Nations Unies lors des frappes aériennes de l'OTAN et l'inadéquation de la neutralité dans certaines situations conflictuelles contemporaines.

6.1.1 Le rapport de 1993

Quant à l'évolution de la pratique du Conseil fédéral dans les années 90, il est apparu que le rapport de 1993 sur la neutralité n'avait pas été suffisamment débattu et compris. Alors que le Conseil fédéral suivait, lors du conflit du Kosovo, une ligne qu'il avait amorcée au début de la décennie déjà et qu'il avait largement exposée en 1993, une bonne partie de l'opinion publique était restée marquée par une longue pratique antérieure très restrictive. Elle n'avait apparemment pas perçu l'importance de l'évolution de l'attitude du Conseil fédéral en ce qui concerne la politique de neutralité.

6.1.2 Le rôle du Conseil de sécurité

Le blocage du Conseil de sécurité au moment du lancement des frappes aériennes de l'OTAN et pendant la partie initiale du conflit armé au Kosovo a placé la Suisse dans une situation difficile car, selon la nouvelle pratique consacrée en 1993, l'attitude de ce Conseil était un point de référence essentiel. En effet, l'application du droit de la neutralité dépendait, entre autres, de l'absence de résolution pertinente du Conseil de sécurité. La conséquence en a été que le statut de neutralité a été appliqué de manière intermittente, au gré des dysfonctionnements, lors de la crise du Kosovo de 1999, du système de sécurité collective des Nations Unies. Si la ligne de cohérence est restée claire par rapport au point de référence préalablement établi, il est compréhensible que la perception de cette cohérence par les tiers n'a pas été aisée.

6.1.3 La perception d'une inadéquation

La source la plus essentielle de confusion dans l'opinion publique a résidé dans le fait que, pour une partie de celle-ci tout au moins, la neutralité est perçue comme un instrument peu apte à déterminer une politique appropriée face à certaines situations conflictuelles contemporaines. Trois facteurs d'inadéquation sont mentionnés ci-après.

En premier lieu, lorsque la communauté internationale en tant que telle recourt à la force, comme moyen ultime, pour répondre à des violations massives et systématiques des droits de l'homme, il est difficile de trouver une raison d'être à la neutralité; encore faut-il, il est vrai, que la volonté de la communauté internationale s'exprime de manière conforme au droit international, aspect controversé du conflit du Kosovo.

En deuxième lieu, la neutralité n'a de sens que si elle contribue à la sécurité de l'Etat neutre. C'est dire qu'elle doit être adaptée à l'environnement de sécurité dans lequel il se trouve. Lorsque tous les Etats voisins d'un pays neutre, comme dans le cas de la Suisse, sont en paix entre eux, coopèrent très étroitement au sein d'un ensemble qui les réunit et adoptent en commun des mesures destinées à renforcer leur sécurité, il est difficile de percevoir en quoi, par son attitude singulière, l'Etat neutre contribue davantage à sa sécurité.

En troisième lieu, le fait que la codification du droit de la neutralité date de 1907 a aussi été perçu comme un facteur d'inadéquation. Certes, plusieurs dispositions de la Convention pertinente de la Haye sont formulées de manière obsolète. Elles doivent donc être interprétées. Mais elles ne sauraient l'être d'une manière qui contredise le droit coutumier de la neutralité ou les principes généraux qui le soutiennent. Quelle que soit la portée que l'on veut reconnaître aux règles applicables, elles ne peuvent être appliquées de manière à contredire les devoirs fondamentaux d'abstention et d'impartialité. Il est vrai que les implications concrètes du devoir d'impartialité à l'égard des exportations de produits et de services sont difficiles à déterminer; pourtant, elles ne peuvent être ignorées, dans leur principe, pour le motif de l'ancienneté de la codification.

On relèvera encore, à propos de la problématique de l'inadéquation, le fait que plusieurs Etats neutres membres de l'Union européenne se sont associés pleinement aux mesures prises par les institutions européennes. Il serait tentant d'en conclure qu'ils ont considéré leur participation comme compatible avec le statut juridique de la neutralité permanente. Cette conclusion serait hâtive, d'abord parce que la plupart d'entre eux ne se reconnaissent qu'une neutralité politique; ensuite, en raison du fait qu'ils n'ont pas utilisé l'argument de la compatibilité, mais celui de la prééminence, à leurs yeux, des mesures communautaires. Ils ont donc fait le choix politique de ne pas prendre en considération le droit international de la neutralité à l'égard des mesures prises par l'Union lors du conflit du Kosovo. L'expérience démontre pourtant que lorsque l'Etat neutre membre de l'UE renonce, dans une situation déterminée, à appliquer le droit de la neutralité, cela n'implique pas nécessairement qu'il mette son territoire à disposition des belligérants ou qu'il renonce à une politique active de paix et de bons offices.

Quelle que soit la perception de l'inadéquation de la neutralité face à certaines situations conflictuelles contemporaines, on relèvera pourtant que, durant les années 90, plusieurs Etats se sont expressément réclamés du statut de neutralité. Il est même arrivé que l'Assemblée générale ait expressément confirmé la neutralité de l'un d'entre eux après son adhésion à l'ONU. Une autre évolution plus intéressante encore pour la Suisse est le statut que les Etats neutres membres de l'Union européenne ont obtenu dans le traité d'Amsterdam et qu'ils continuent à promouvoir à l'occasion des travaux visant à renforcer la politique étrangère et de sécurité commune de l'Union. Certes ils adaptent leur neutralité à leur nouvel environnement, mais ils veillent à obtenir des garanties qui leur sauvegardent une marge d'autonomie dans des situations de recours à la force armée. On soulignera, en outre, qu'une analyse pertinente de la raison d'être de la neutralité et de sa portée doit prendre en compte une perspective universelle, en particulier la perception de la neutralité aussi bien par les autres Etats que dans des enceintes multilatérales telles que l'ONU ou l'OSCE. Il en découle que lors du conflit au Kosovo, la Suisse a été amenée à respecter de façon conséquente le droit de la neutralité, sans quoi elle aurait couru le risque de voir la crédibilité et la prévisibilité de sa neutralité sérieusement remises en question.

Enfin, on ne saurait ignorer que, si une partie de l'opinion publique en Suisse ressent une inadéquation entre le statut de neutralité et les caractéristiques contemporaines de la communauté internationale et de l'environnement européen du pays, une autre partie non négligeable de cette même opinion publique se montre très attachée à la neutralité. Les développements importants de la politique étrangère du pays devant trouver un appui suffisant dans le peuple, il importe de prendre en compte la dimension des mentalités. La perception du rôle de la neutralité ne cessera d'évoluer au cours des années prochaines. S'il serait risqué de trop présumer de la rapidité des mutations en cours, rien n'empêche de chercher à accélérer leur rythme pour l'amener à correspondre aux besoins du pays.

6.2 Un nouveau rapport sur la neutralité?

La pratique de la Suisse en matière de neutralité telle qu'elle s'est consolidée dans les années 90 et les enseignements qui en ont été tirés constituent une base solide et appropriée au début du 21ème siècle. Les éléments principaux du rapport de 1993 se sont avérés pertinents et restent valables. C'est pourquoi le groupe de travail recommande de renoncer pour l'instant à l'élaboration d'un nouveau rapport sur la neutralité.

Les éléments essentiels qui ont permis une nouvelle orientation de la politique suisse en matière de neutralité à la fin de la guerre froide ont été énoncés dans le rapport de 1993. Ce rapport a été consacré à une analyse approfondie de la raison d'être de la neutralité de la Suisse compte tenu des développements en cours au sein de la communauté internationale et de l'environnement européen naturel du pays et il a constitué le fondement principal de la définition de notre politique de neutralité au cours de la dernière décennie. Une analyse de la pratique du Conseil fédéral et des expériences faites en la matière montrent que les éléments principaux du rapport de 1993 se sont avérés pertinents et restent valables. Ils ont été complétés et précisés dans les rapports subséquents du Conseil fédéral sur l'intégration européenne, sur l'ONU et notamment dans le tout récent rapport sur la politique de sécurité. De plus, le rapport sur la politique extérieure 2000 offre l'occasion de faire le point et de situer la neutralité dans le contexte général de la politique extérieure de la Suisse.

Plus d'une année après la fin des opérations de l'OTAN contre la Yougoslavie, la question de la conformité de ces mesures de contrainte au droit international est toujours ouverte. Elle ne pourra pas être tranchée dans un proche futur. C'est pourquoi, il serait à l'heure actuelle peu réaliste de penser que la rédaction d'un nouveau rapport sur la neutralité puisse fournir au Conseil fédéral une base claire, qui soit fondée juridiquement et politiquement pour lui permettre de juger à l'avenir de la compatibilité de telles mesures militaires avec le droit international de la neutralité, comme ce fut le cas dans le rapport sur la neutralité de 1993 en relation avec les mesures de contrainte de l'ONU. De plus, un rapport spécifique sur la neutralité donnerait l'image erronée d'un thème distinct et séparé de son contexte.

En conséquence, le groupe de travail propose de renoncer pour le moment à établir un nouveau rapport portant exclusivement sur la question de la neutralité. En effet, plutôt que de rédiger un tel texte, le groupe de travail pense qu'il est préférable de porter les efforts sur la divulgation et l'explication de la nouvelle politique de neutralité du Conseil fédéral depuis les années 90 basée sur le rapport sur la neutralité de 1993 ainsi que sur les développements récents en la matière. Dans ce contexte, il paraît impératif au groupe de travail de profiter du débat en cours sur l'adhésion de la Suisse à l'ONU pour combler le manque d'information du public.

