

Neutralité : ce qui peut changer et ce qui ne changera pas après le 27 septembre

Marcelo Kohen, professeur émérite de droit international, *Graduate Institute*, Genève

Le véritable enjeu de la votation du 27 septembre sur la neutralité est de savoir s'il convient de maintenir l'interprétation du Conseil fédéral selon laquelle celui-ci jouit d'une entière discrétion pour suivre les sanctions unilatérales décidées en dehors du système des Nations Unies. Le résultat de la votation ne changera rien à d'autres questions souvent évoquées lors du débat. Bien qu'elle soit liée à la neutralité, l'exportation de matériel de guerre fera l'objet d'un vote distinct, le 29 novembre prochain. Le blanchiment d'argent et les affaires des profiteurs de guerre ne relèvent pas non plus de la votation du 27 septembre. La Suisse dispose déjà d'un arsenal juridique important en la matière, qui peut d'ailleurs être renforcé à tout moment si nécessaire.

Dans quelle mesure la liberté laissée au Conseil fédéral d'adopter ou de suivre des sanctions unilatérales est-elle cruciale pour la sécurité de la Suisse ou pour la promotion du respect du droit international ? Une clarification s'impose. Ce que l'on regroupe sous le terme de « sanction » recouvre en réalité des situations fort différentes. Les mesures de rétorsion, qui n'impliquent aucune violation d'une obligation internationale, sont parfaitement licites, bien qu'inamicales. Tous les États, neutres ou non, peuvent y recourir. De même, la décision d'admettre des ressortissants étrangers sur son territoire ou de leur en interdire l'entrée relève de la souveraineté de l'État, sous réserve du respect des droits humains et des engagements pris. Le refus d'autoriser l'acquisition de biens et de services en provenance de territoires illégalement occupés ne relève pas davantage des sanctions : il s'agit d'une obligation, incombant à tous les États, de ne pas contribuer au maintien de situations illicites. Aucun de ces comportements n'est visé par la question soumise à votation : quel que soit le résultat, ces mesures peuvent être prises.

En droit international, l'État directement lésé par un comportement illicite a le droit de recourir à des « contre-mesures », euphémisme employé pour éviter le terme de « représailles ». Il s'agit de mesures qui seraient intrinsèquement illicites si elles ne répondaient pas à un fait illicite préalable. Les conditions de leur exercice sont strictes.

S'agissant des violations graves de normes impératives, comme l'interdiction du recours à la force, le respect de l'intégrité territoriale ou le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, les autres États peuvent-ils, eux aussi, recourir à des contre-mesures ? Seul le Conseil de sécurité des Nations Unies peut adopter des mesures contraignantes, y compris lorsqu'elles dérogent à d'autres obligations internationales. Ce sont là les sanctions centralisées. On connaît cependant la situation : du fait du droit de veto, les membres permanents sont à l'abri de telles sanctions. Dans ce cas, plutôt que de suivre des décisions unilatérales, il conviendrait de recourir à la procédure onusienne qui permet à l'Assemblée générale de se saisir de la question, même si ses résolutions n'auront pas de caractère obligatoire.

De même que les autres États ne peuvent, hors le cas de la légitime défense en réponse à une attaque armée, recourir à la force sans autorisation du Conseil de sécurité, ils ne sauraient passer outre leurs obligations internationales en appliquant des sanctions économiques ou autres.

Les sanctions unilatérales de nature économique se heurtent souvent aux obligations découlant du droit de l'Organisation mondiale du commerce (OMC). L'article XXI du GATT de 1994 permet, à titre exceptionnel, de justifier ces mesures par des raisons de sécurité nationale. Leur simple invocation unilatérale ne suffit toutefois pas : les organes de l'OMC peuvent examiner si les conditions de l'exception sont remplies. La question a été portée devant des groupes spéciaux de l'OMC, mais l'Organe d'appel a aujourd'hui cessé de fonctionner en raison de l'attitude des États-Unis, qui ont bloqué la nomination de ses membres. De ce fait, il n'existe plus, dans ce domaine, de contrôle juridictionnel international effectif des sanctions. Certaines affaires portées devant la Cour internationale de Justice (CIJ) avaient trait à des sanctions unilatérales ne se limitant pas à l'aspect économique. Ainsi, la CIJ a confirmé la compétence de l'Organisation de l'aviation civile internationale pour condamner la fermeture de l'espace aérien imposée au Qatar par les Émirats arabes unis, Bahreïn et l'Égypte. La CIJ a aussi indiqué des mesures conservatoires à propos des sanctions adoptées par la première administration Trump contre l'Iran, à la suite du retrait des États-Unis de l'accord sur le nucléaire iranien (JCPOA).

Reste la question de l'efficacité des sanctions, qu'elles soient décidées par le Conseil de sécurité ou en dehors du système onusien. L'objectif des contre-mesures est de ramener l'État fautif au respect du droit ; elles ne peuvent pas avoir un caractère punitif. L'histoire, tant ancienne que récente, montre qu'elles n'ont qu'un effet limité, sinon nul. Les parties campent sur leurs positions et, pis encore, il en résulte une escalade de sanctions et de contre-sanctions. Par ailleurs, seuls les États puissants sont en mesure d'y recourir. Les sanctions économiques unilatérales et extraterritoriales sont ainsi perçues par les pays du Sud global comme contraires au droit international.

Suivre des sanctions unilatérales adoptées par un camp ne permet pas d'asseoir la sécurité. Coopérer avec une alliance militaire sans y être partie n'apporte pas la sécurité non plus. Une telle coopération implique d'assumer tous les risques sans bénéficier des avantages dont jouissent ses membres. L'agression contre l'Ukraine montre que, cet État n'étant pas membre de l'OTAN, la garantie de sécurité collective de l'article 5 du Traité de l'Atlantique Nord ne lui est pas applicable. Tous les États, neutres ou non, jouissent du droit de légitime défense en cas d'agression et peuvent solliciter et obtenir l'aide d'autres États, y compris par le recours à la force. Là encore, le résultat de la votation ne change rien à la situation.

Prôner le respect du droit international est l'un des fondements de la politique étrangère suisse. Suivre des sanctions unilatérales décidées par d'autres en dehors des Nations Unies n'est pas un moyen de promouvoir le multilatéralisme. Il est impossible d'appliquer des sanctions unilatérales à tous les États qui violent le droit international, ce qui conduit inexorablement à une politique de deux poids, deux mesures, laquelle sape la crédibilité d'une politique étrangère fondée sur le droit international. La pratique de la neutralité doit renouer avec ce qui a fait de la Suisse un acteur important et respecté sur la scène internationale : le rôle qui est le sien dans la recherche du règlement pacifique des différends.