

La neutralité à l'épreuve du conflit en Irak

Synthèse de la pratique suisse de la neutralité au cours du conflit en Irak en réponse au postulat Reimann (03.3066) et à la motion du groupe UDC (03.3050)

du 2 décembre 2005

Résumé

Mandat

La présente synthèse décrit les motifs et les modalités de l'application de la neutralité au cours du conflit irakien de 2003. Le Conseil fédéral a chargé le Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) de l'élaboration d'une synthèse de la pratique la plus récente en matière de neutralité, à savoir celle qui a été suivie au cours de ce conflit. Le DFAE répond ainsi au postulat Reimann du 19 mars 2003 (03.3066) et à la motion du groupe de l'Union démocratique du centre (UDC) du 12 mars 2003 (03.3050), motion que le Conseil fédéral a proposé de transformer en postulat.

Guerre en Irak et neutralité

Le lancement d'une opération militaire contre l'Irak sans autorisation explicite du Conseil de sécurité de l'ONU a constitué un conflit armé international. Conformément à la Convention de La Haye de 1907 concernant les droits et les devoirs des puissances et des personnes neutres en cas de guerre sur terre, la Suisse, en tant qu'Etat neutre permanent, n'avait pas d'autre choix que d'appliquer le droit de la neutralité lors de ce conflit. Le Conseil fédéral a veillé, comme toujours dans de telles circonstances, à ce que les obligations qui incombent à la Suisse en tant qu'Etat neutre soient scrupuleusement respectées.

Obligations juridiques liées au statut d'Etat neutre

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, la fourniture de matériel de guerre ou la mise à disposition de son territoire, y compris aérien. Avant et pendant le conflit, le Conseil fédéral a décidé de ne pas permettre le survol du territoire suisse à des fins militaires par des aéronefs d'Etats impliqués dans le conflit. Il a également interdit les exportations de matériel de guerre et les prestations de la Confédération dans ce domaine au bénéfice des Etats engagés dans le conflit.

Contrôle des exportations de matériel et de prestations militaires par des entreprises privées

Selon le droit de la neutralité, les entreprises privées situées sur le territoire d'un Etat neutre peuvent commercer librement avec les Etats parties au conflit. Néanmoins, le Conseil fédéral a soumis à un régime d'autorisation les exportations de matériel de guerre et de prestations des entreprises privées situées en Suisse à destination des Etats en guerre afin d'éviter que du matériel de guerre fabriqué en Suisse soit utilisé dans le cadre du conflit. Un organe composé de collaborateurs du DFE, du DFAE et du DDPS a été mis sur pied par le Conseil fédéral pour contrôler ces exportations.

Constatation de la fin des hostilités

Le 16 avril 2003, le Conseil fédéral a estimé que les conditions permettant de conclure à la fin des hostilités étaient réunies. C'est en effet à l'Etat neutre lui-même qu'il revient de déterminer si, au regard des circonstances, le conflit peut être considéré comme terminé. En conséquence, le droit de la neutralité n'était plus applicable, si bien que les mesures prises par le Conseil fédéral au cours du conflit ont pu être levées.

Engagement humanitaire de la Suisse

Etre neutre ne signifie pas être indifférent. La Suisse n'a dès lors pas ménagé ses efforts au cours du conflit pour inciter les belligérants à respecter le droit international humanitaire. Elle a en outre organisé deux réunions internationales sur l'aide humanitaire dans le but d'échanger des informations, d'identifier les problèmes qui se posent sur le terrain et de faciliter la coordination de l'aide humanitaire en Irak.

Lignes directrices sur la neutralité

La neutralité permanente a fait ses preuves comme maxime de la politique étrangère et de sécurité de la Suisse. La Suisse est considérée à l'étranger comme un Etat neutre crédible, parce que la neutralité est systématiquement mise en œuvre par le Conseil fédéral dans toutes les situations qui le requièrent. Le Conseil fédéral ne voit donc aucune nécessité de redéfinir la neutralité suisse.

Rapport

1 Introduction

1.1 Origine de la présente synthèse

Le 12 mars 2003, le groupe parlementaire de l'UDC déposa une motion au Conseil national, qui fut présentée sous forme de postulat par le Conseiller aux Etats Maximilian Reimann le 19 mars 2003. Les deux interventions identiques, avaient le contenu suivant:

«Le Conseil fédéral est chargé de présenter aux Chambres fédérales un rapport dans lequel il précisera sa définition de la neutralité suisse et sa position par rapport à cette neutralité, plus particulièrement en ce qui concerne la participation de la Suisse à l'ONU et les plus récentes décisions du Conseil fédéral en matière de politique étrangère, dans le contexte de la menace d'une guerre contre l'Irak. Ce rapport expliquera également comment le Conseil fédéral entend concilier la neutralité inscrite dans la Constitution avec l'objectif contradictoire d'adhérer à l'UE, sachant que celle-ci appliquera une politique de sécurité, une politique de défense et une politique étrangère communes. Le rapport devra présenter en outre une stratégie permettant à la Suisse de revenir à une neutralité perpétuelle, armée et libre de toute alliance».

Le 28 mai 2003, le Conseil fédéral a répondu aux deux interventions de la manière suivante:

«Dans son rapport sur la neutralité du 29 novembre 1993, le Conseil fédéral a exposé de manière détaillée sa conception de la neutralité ainsi que le positionnement de celle-ci dans le contexte de la politique extérieure. Le rapport sur la neutralité de 1993 sert jusqu'à ce jour au Conseil fédéral de fondement pour la conduite de sa politique de neutralité. (...) La neutralité étant appliquée de manière conséquente sur la base du rapport de 1993 sur la neutralité, qui est toujours valable, le Conseil fédéral ne voit aucune nécessité de redéfinir la neutralité suisse et sa position, ni de rédiger un rapport sur ce thème. Par contre, il est disposé à charger le Département fédéral des affaires étrangères de l'élaboration d'une synthèse de la pratique la plus récente de la neutralité – c'est-à-dire des motifs et des modalités de l'application de la neutralité dans le conflit irakien –, de même que de la situation de base en vue de futurs développements. En ce sens, le Conseil fédéral est également disposé à accepter le postulat Reimann 03.3066, de même teneur, formulé le 19 mars 2003.»

Le Conseil des Etats a accepté le postulat Reimann le 18 juin 2003. Par décision du 16 décembre 2003, le Conseil national a accepté de transformer la motion de l'UDC en postulat.

La présente synthèse du DFAE constitue la réponse au postulat Reimann et à la motion du groupe de l'UDC.

1.2

Organisation et structure de la synthèse

Après une présentation chronologique des principales étapes de la crise irakienne, cette synthèse résume les éléments les plus importants de la neutralité suisse (droit de la neutralité, politique de neutralité, position de la neutralité dans la Constitution) avant d'en arriver à l'application de la neutralité dans les différentes phases du conflit. Ensuite, cette synthèse analyse la situation juridique avant, pendant et après le conflit. Quant à la conclusion de la synthèse, elle concerne tant le conflit irakien que la neutralité et le droit international public.

2

Chronologie des événements les plus importants de la crise irakienne

- 29 janvier 2002: Le président américain George W. Bush déclare que l'Irak, l'Iran et la Corée du Nord constituent un «axe du Mal».
- 12 septembre 2002: Sous la menace d'une offensive américaine, Georges W. Bush exige que l'Irak détruise immédiatement ses armes de destruction massive et appelle l'ONU à formuler une nouvelle résolution afin d'obtenir le désarmement de l'Irak.
- 16 septembre 2002: L'Irak annonce qu'il accepte un retour inconditionnel des inspecteurs de l'ONU.
- 20 septembre 2002: Le gouvernement américain confirme sa nouvelle stratégie de sécurité, qui prévoit la possibilité d'attaques préventives.
- 11 octobre 2002: Le Congrès américain approuve à la majorité une résolution autorisant le président américain à recourir, si nécessaire, à la force afin de désarmer l'Irak sans autorisation de l'ONU.
- 8 novembre 2002: Le Conseil de sécurité vote une nouvelle résolution 1441, qui prévoit la reprise des inspections et menace le pays de «conséquences sérieuses» dans le cas où celui-ci refuserait de fournir dans les 30 jours une liste exhaustive de son matériel de guerre.
- 13 novembre 2002: Saddam Hussein accepte la résolution de l'ONU.
- 27 novembre 2002: Les inspecteurs de l'ONU commencent leur travail en Irak, sous la direction du Suédois Hans Blix.
- 9 janvier 2003: L'inspecteur Hans Blix informe le Conseil de sécurité qu'aucune preuve de la présence d'armes illicites n'a été trouvée. Il exige cependant de l'Irak des preuves permettant d'exclure la possession d'armes de destruction massive.
- 27 janvier 2003: Dans leur premier rapport présenté au Conseil de sécurité, Hans Blix et Mohamed El Baradei reprochent à l'Irak de sérieuses omissions dans l'exposé de leur programme d'armement. Ils demandent un sursis de plusieurs mois afin de pouvoir poursuivre leur travail.

- 28 janvier 2003: Lors du discours sur l'état de l'Union, le président Bush déclare que les Etats-Unis sont prêts à entamer une guerre et annonce que le Secrétaire d'Etat Colin Powell présentera le 5 février devant le Conseil de sécurité des informations des services secrets relatives au programme d'armement irakien.
- 5 février 2003: Colin Powell présente au Conseil de sécurité une série de documents, de photos satellites et d'enregistrements radio destinés à prouver que l'Irak possède des armes de destruction massive et viole ainsi la résolution 1441.
- 14 février 2003: Les inspecteurs de l'ONU Hans Blix et Mohamed El Baradei présentent un deuxième rapport au Conseil de sécurité: ils affirment ne pas avoir découvert d'armes de destruction massive, tout en n'excluant pas leur existence.
- 21 février 2003: Le Conseil fédéral décide de ne pas permettre le survol du territoire suisse à des fins militaires à des aéronefs américains, au motif que ces survols ont pour objectif évident de préparer une opération militaire en Irak.
- 24 février 2003: Les Etats-Unis, le Royaume-Uni et l'Espagne remettent au Conseil de sécurité le projet de nouvelle résolution qui impartit à l'Irak un délai allant jusqu'au 17 mars pour exécuter la résolution 1441. Un mémorandum allant dans le sens contraire, déposé par la France, la Russie et l'Allemagne, exige une extension du délai et une intensification des inspections en Irak.
- 5 mars 2003: Suite à un entretien à Paris, les ministres des affaires étrangères allemand, français et russe déclarent que leurs pays ne voteront pas en faveur d'une résolution du Conseil de sécurité légitimant la guerre et en informent le président du Conseil de sécurité.
- 7 mars 2003: L'inspecteur de l'ONU Hans Blix remet au Conseil de sécurité son troisième rapport. Il atteste une meilleure collaboration de la part de l'Irak et se félicite de la destruction du missile «Al Samoud 2».
- Les Etats-Unis, Le Royaume-Uni et l'Espagne déposent un projet de résolution remanié, qui fixe à l'Irak un délai allant jusqu'au 17 mars pour le désarmement, sous la menace d'une intervention armée. La France rejette ce projet.
- 10 mars 2003: La Russie et la France annoncent qu'ils opposeraient leur veto à toute résolution autorisant l'emploi de la force.
- 17 mars 2003: Les Etats-Unis, Le Royaume-Uni et l'Espagne retirent leur projet de résolution et mettent fin à leurs efforts diplomatiques en vue d'un mandat de l'ONU pour une attaque militaire. Juste avant, il était devenu clair qu'une résolution légitimant la guerre ne trouverait aucune majorité au sein du Conseil de sécurité.

- 20 mars 2003: A deux heures, l'ultimatum américain contre Saddam Hussein expire. Une demi-heure plus tard, les Américains lancent leur attaque contre l'Irak.
- Le même jour, le Conseil fédéral déclare le droit de la neutralité applicable et confirme sa décision d'interdire aux aéronefs des pays de la coalition de survoler le territoire suisse, y compris les survols à des fins de reconnaissance et de surveillance. Les survols à des fins humanitaires et médicales, y compris le transport de blessés, restent autorisés. Le Conseil fédéral interdit également à la Confédération de livrer du matériel de guerre aux Etats engagés dans le conflit ou de fournir des prestations destinées à du matériel ou à des troupes opérant dans le cadre du conflit.
- 21 mars–9 avril 2003: Après des bombardements ciblés de Bagdad, les forces armées américaines et britanniques entrent en Irak depuis le Koweït. Le 6 avril, la ville portuaire de Basra tombe entre les mains des Britanniques. Le 9 avril, Bagdad se retrouve sous le contrôle des forces de la coalition.
- La Suisse ne ménage pas ses efforts au cours du conflit pour inciter les belligérants à respecter le droit international humanitaire. Elle entreprend plusieurs démarches auprès de toutes les parties en conflit pour que le droit international humanitaire, et en particulier les Conventions de Genève, soit respecté.
- 16 avril 2003: Le Conseil fédéral constate la défaite de l'armée irakienne et la cessation *de facto* des actes de guerre. Il lève en conséquence les mesures prises conformément au droit de la neutralité.
- 6 mai 2003: Le bureau de liaison de la Suisse à Bagdad reprend ses activités. Sont également de retour à Bagdad le coordinateur suisse pour l'assistance humanitaire en Irak et deux collaborateurs. Les conditions de sécurité qui règnent à Bagdad et dans le reste du pays sont considérées comme suffisantes pour permettre une reprise du travail.
- 22 mai 2003: Le Conseil de sécurité adopte la résolution 1483. Les Etats-Unis et le Royaume-Uni sont reconnus comme puissances occupantes et obtiennent les pleins pouvoirs en ce qui concerne l'administration du pays.
- 14 août 2003: Dans sa résolution 1500, le Conseil de sécurité de l'ONU salue la création, le 13 juillet 2003, d'un gouvernement intérimaire.

- 16 octobre 2003: Le Conseil de sécurité adopte la résolution 1511, dans laquelle il reconnaît la souveraineté et l'intégrité territoriale de l'Irak et souligne que l'Autorité provisoire de la coalition exerce à titre temporaire les responsabilités, les pouvoirs et les obligations au regard du droit international applicable qui sont reconnus et énoncés dans la résolution 1483 (2003), jusqu'à ce qu'un gouvernement représentatif internationalement reconnu soit mis en place par le peuple irakien et assume les responsabilités de l'Autorité. En même temps, le Conseil de sécurité «autorise une force multinationale, sous commandement unifié, à prendre toutes les mesures nécessaires pour contribuer au maintien de la sécurité et de la stabilité en Irak».
- 8 juin 2004: Dans sa résolution 1546, le Conseil de sécurité note avec satisfaction que l'occupation prendra fin au plus tard le 30 juin 2004 et que l'Irak retrouvera sa pleine souveraineté. De plus, le Conseil de sécurité prend acte de la demande formulée par le gouvernement intérimaire de l'Irak, qui souhaite que la présence de la force multinationale sous commandement unifié établie par la résolution 1511 (2003) soit maintenue. En conséquence, la force multinationale est habilitée à prendre toutes les mesures nécessaires pour contribuer au maintien de la sécurité et de la stabilité en Irak.
- 30 janvier 2005: Les électeurs irakiens se déplacent en masse pour choisir leurs représentants au sein de la future Assemblée nationale irakienne. Cette institution sera notamment chargée de rédiger la nouvelle constitution. Mais elle devra également approuver dans un premier temps le futur gouvernement irakien.
- 29 avril 2005: Le nouveau gouvernement irakien de transition entre en fonction.

3 La neutralité – bref rappel

La neutralité est le principe de politique étrangère selon lequel un Etat s'engage à ne pas participer militairement à un conflit interétatique déterminé (neutralité temporaire) ou à l'ensemble des conflits à venir (neutralité permanente) en contrepartie du respect de son intégrité territoriale par les belligérants. La Suisse est un Etat neutre permanent.

3.1 Droit et politique de neutralité

3.1.1 Droit de la neutralité

Les droits et les devoirs des Etats neutres ainsi que ceux des Etats belligérants sont inscrits dans les deux Conventions de La Haye de 1907 (guerre sur terre et guerre sur mer¹). Les Conventions de La Haye sont complétées par la coutume internationale². Ces règles s'appliquent en période de conflit armé entre Etats (donc pas en cas de guerre civile). Les Etats sont juridiquement tenus de les respecter.

Les droits de l'Etat neutre: l'Etat neutre se voit garantir l'inviolabilité de son territoire. 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 par les entreprises privées. Si l'Etat neutre impose des restrictions à ce type de commerce, il doit les appliquer aux deux belligérants de manière identique. A noter que la Suisse, à travers sa législation sur l'exportation de matériel de guerre, contrôle les exportations de ce matériel³.

Les devoirs de l'Etat neutre: l'Etat neutre ne doit pas participer militairement à un conflit entre d'autres Etats. Il lui est en particulier interdit de soutenir les belligérants à l'aide de matériel de guerre 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 militairement son territoire.

L'obligation supplémentaire de l'Etat neutre permanent: les Conventions de La Haye ne règlent pas le statut de l'Etat neutre permanent en temps de paix. Quant au droit coutumier, il ne lui impose qu'une seule obligation supplémentaire: il ne doit

- 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**); Convention du 18 octobre 1907 concernant les droits et les devoirs des puissances neutres en cas de guerre maritime (RS **0.515.22**).
- 2 Selon la coutume internationale, les règles découlant des deux conventions de La Haye de 1907 relatives aux droits et aux devoirs des Etats neutres en cas de guerre maritime et de guerre sur terre sont applicables par analogie à la guerre aérienne. Par exemple, en vertu de l'art. 2 de la Convention de 1907 relative aux droits et aux devoirs de l'Etat neutre en cas de conflit sur terre, un Etat neutre ne doit pas tolérer le passage, sur son territoire, de munitions, de troupes ou de convois engagés dans un conflit armé. En cas de guerre aérienne, cette règle devra être interprétée comme interdisant également l'utilisation, par les belligérants, de l'espace aérien de l'Etat neutre à des fins militaires.
- 3 Art. 22 de la loi fédérale sur le matériel de guerre (RS **514.51**): *«La fabrication, le courtoage, l'exportation et le transit de matériel de guerre pour des destinataires à l'étranger seront autorisés si ces activités ne contreviennent pas au droit international et ne sont pas contraires aux principes de la politique étrangère de la Suisse et à ses obligations internationales»*.
Art. 5 de l'ordonnance sur le matériel de guerre (RS **514.511**): *«L'autorisation concernant les marchés passés avec l'étranger et la conclusion de contrats aux termes de l'art. 20 LFMG doit reposer sur les considérations suivantes:*
 - a. *le maintien de la paix, de la sécurité internationale et de la stabilité régionale;*
 - b. *la situation qui prévaut dans le pays de destination; il faut tenir compte notamment du respect des droits de l'homme et de la renonciation à utiliser des enfants-soldats;*
 - c. *les efforts déployés par la Suisse dans le domaine de la coopération au développement;*
 - d. *l'attitude du pays de destination envers la communauté internationale, notamment sous l'angle du respect du droit international public;*
 - e. *la conduite adoptée par les pays qui, comme la Suisse, sont affiliés aux régimes internationaux de contrôle des exportations.»*

pas se mettre dans une situation qui pourrait éventuellement l'amener, en cas de conflit, à violer les obligations qui découlent de son statut d'Etat neutre. Cela signifie en particulier qu'il lui est interdit de participer à une alliance militaire (par exemple l'OTAN). En effet, si son allié était attaqué, l'Etat neutre serait alors contraint de lui venir militairement 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.

Droit de neutralité et sanctions internationales: selon la pratique des Etats neutres et la doctrine dominante, le droit de la neutralité ne s'applique pas, par principe, aux sanctions économiques. La Suisse peut donc participer aux sanctions économiques prises par l'ONU, l'UE ou tout groupe d'Etats.

Le droit de la neutralité ne s'applique pas non plus aux mesures militaires prises par le Conseil de sécurité de l'ONU en vertu du chapitre VII de la Charte des Nations Unies. L'utilisation de la force décidée par l'ONU ne doit pas être assimilée à un conflit armé entre Etats au sens du droit de la neutralité, mais à des mesures visant à faire appliquer des décisions prises par le Conseil de sécurité agissant au nom de la communauté internationale en vue de rétablir la paix et la sécurité internationales. Le droit de la neutralité n'empêche donc pas les Etats neutres de s'associer aux sanctions militaires décidées par le Conseil de sécurité en vertu du chapitre VII de la Charte.

Par contre, en l'absence d'une résolution du Conseil de sécurité de l'ONU autorisant une action militaire, la situation est celle d'un conflit armé entre Etats de type classique. Dans cette hypothèse, les droits et les obligations liés au statut d'Etat neutre doivent être appliqués par la Suisse, ce qui a été le cas lors du conflit en Irak.

3.1.2 Politique de neutralité

Il s'agit de 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.

3.2 Conception suisse de la neutralité

3.2.1 La neutralité dans la Constitution fédérale

La neutralité est mentionnée au titre 5 de la Constitution fédérale (autorités fédérales). En vertu des art. 173 et 185, l'Assemblée fédérale et le Conseil fédéral doivent prendre les mesures nécessaires pour préserver la sécurité extérieure, l'indépendance et la neutralité de la Suisse. La neutralité était d'ailleurs aussi mentionnée, dans les mêmes termes, dans les Constitutions fédérales de 1848 et de 1874. La neutralité est un moyen important permettant de sauvegarder la souveraineté du pays. Reste que les rédacteurs des Constitutions de 1848, 1874 et 1999 ont sciemment évité de mentionner la neutralité dans les buts de la Confédération ou dans les principes de

politique étrangère. Les documents de l'audition relative à l'élaboration de la première Constitution fédérale de 1848 eux-mêmes précisent: «La neutralité est un moyen au service d'une cause; elle est une règle politique paraissant actuellement comme la plus appropriée pour assurer l'indépendance de la Suisse.»⁴

3.2.2 La politique de neutralité suisse depuis la fin de la Guerre froide

Avec la fin de la Guerre froide, la probabilité qu'un conflit militaire entre les grandes puissances européennes éclate a largement diminué. Par contre, nous assistons à l'émergence de dangers de types différents qui appellent une réponse multilatérale: conflits déstructurés, guerres en dehors de l'Europe, mais ayant des implications sur notre continent, terrorisme, destruction de l'environnement, etc.

Après la chute du mur de Berlin, le Conseil fédéral a présenté le rapport sur la neutralité de 1993 qui avait pour but, d'une part, de faire le point sur la nouvelle situation géopolitique de la Suisse, et, d'autre part, de permettre à la Suisse de continuer à mener une politique de neutralité adaptée aux besoins du moment. Le rapport conclut que la neutralité doit être complétée par la notion de « sécurité par la coopération ». Le Conseil fédéral considérait en effet qu'il était nécessaire de renforcer la coopération internationale afin de lutter plus efficacement contre ces menaces. La Suisse a donc intensifié ses relations avec les organisations internationales œuvrant dans le domaine de la sécurité internationale (ONU et OSCE notamment). Cette orientation de la politique de neutralité suisse a permis à notre pays de renforcer son engagement en faveur d'une politique de la paix dont le but est de contribuer à un ordre international juste et pacifique.

A la suite de la crise du Kosovo en 1998/1999, un groupe de travail ad hoc, institué par le Conseil fédéral, a rédigé un rapport sur la pratique suisse de la neutralité au cours de ce conflit (rapport du 30 août 2000)⁵.

4 La Suisse et le conflit irakien

4.1 Les raisons de l'application du droit de la neutralité lors du conflit irakien

Comme nous l'avons vu au ch. 3.1.1, le droit de la neutralité ne s'applique pas dans le cas d'une action de nature militaire s'appuyant sur une résolution prise par le Conseil de sécurité en vertu du chapitre VII de la Charte des Nations Unies. A l'opposé, une intervention militaire d'un ou de plusieurs Etats sur le territoire d'un autre Etat sans mandat exprès ou sans autorisation du Conseil de sécurité constitue un conflit armé entre Etats auquel le droit de la neutralité s'applique⁶. Les opérations militaires des Etats-Unis et du Royaume-Uni contre l'Irak, commencées le 20 mars

⁴ D. Schindler, *Kommentar zur Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft* vom 29. Mai 1874, n 27 de l'art. 8.

⁵ *Pratique suisse de la neutralité – aspects actuels* (publié sur le site du DFAE: www.eda.admin.ch).

⁶ Au contraire, on ne parle pas de conflit entre Etats lorsque l'Etat approuve expressément une action militaire des forces armées étrangères sur son territoire national.

2003, remplissaient sans aucun doute les critères permettant de conclure à l'existence d'un conflit armé international.

Se pose alors la question de savoir si les opérations militaires contre l'Irak rentraient dans le champ d'application de l'art. 2, par. 4, de la Charte des Nations Unies. Cette disposition consacre l'interdiction du recours à la force. Elle constitue le fondement principal de l'ordre juridique international et représente une règle impérative de droit international public⁷. Seules deux exceptions permettent de déroger au principe de non-recours à la force: lorsque le Conseil de sécurité décide, en s'appuyant sur le chapitre VII de la Charte des Nations Unies, de recourir à la force armée afin de rétablir la paix et la sécurité internationales ou dans le cas de la légitime défense (art. 51 de la Charte)⁸.

L'analyse juridique qui suit est consacrée à l'argument principal que les puissances intervenantes ont mis en avant, à savoir que l'intervention militaire en Irak était autorisée par les résolutions existantes du Conseil de sécurité. La question de savoir comment la situation aurait dû être jugée s'il avait été question d'un cas de légitime défense selon l'art. 51 de la Charte des Nations Unies peut rester ouverte,⁹ car d'une part, les conditions matérielles du droit de légitime défense n'étaient pas remplies, et d'autre part, ni les Etats-Unis, ni le Royaume-Uni n'ont appuyé leur action militaire sur le principe de la légitime défense. De même, on peut d'emblée écarter la question de la validité des mesures armées prises vis-à-vis des violations massives des droits de l'homme («responsibility to protect»). En effet, à la différence du conflit au Kosovo de 1999, durant lequel les Etats membres de l'OTAN ont justifié leurs interventions militaires par des motifs humanitaires, cet argument n'a pas été utilisé dans le cas du conflit en Irak.

La question de savoir si les actions militaires pouvaient se baser sur une résolution existante du Conseil de sécurité de l'ONU fut contestée. Le Conseil de sécurité des Nations Unies adopta le 8 novembre 2002 la résolution 1441, qui exigeait la reprise des inspections, et menaçait l'Irak de «conséquences sérieuses» en cas de non-respect du désarmement. En février 2003, le Royaume-Uni déposa au Conseil de sécurité des Nations Unies un projet de résolution, cosigné par les Etats-Unis et l'Espagne et appuyé par la Bulgarie, visant à autoriser le recours à la force armée contre l'Irak. En effet, relevant la «violation patente» par l'Irak de ses obligations définies dans les résolutions 687 et 1441, ce projet indiquait, sans fixer d'échéance, que l'Irak n'avait pas saisi la dernière possibilité qui lui était offerte de se soustraire à une guerre.

⁷ CIJ, Arrêt *Nicaragua c. Etats-Unis d'Amérique*, Recueil 1986, par. 268, p. 134: «l'emploi de la force ne saurait être la méthode appropriée pour vérifier et assurer le respect de ces droits [...] obligation conventionnelle de s'abstenir dans leurs relations internationales de recourir à la menace ou à l'emploi de la force, soit contre l'intégrité territoriale ou l'indépendance politique de tout Etat, soit de toute autre manière incompatible avec les buts des Nations Unies (art. 2, par. 4, de la Charte des Nations Unies)».

⁸ CIJ, Arrêt du 12 décembre 1996, *Affaires des plates-formes pétrolières (République islamique d'Iran c. Etats-Unis d'Amérique)*, par. 21 à 26: «[...] le principe de l'interdiction en droit international de l'emploi de la force et sa limitation constituée par le droit de légitime défense».

⁹ D'après la pratique et la doctrine internationales, la légitime défense ne peut être admise que dans les cas où une attaque armée a lieu ou est imminente. Il n'est pas exigé d'un Etat qu'il s'attende à une attaque armée, mais la menace militaire doit être directe et imminente de manière qu'elle ne laisse aucun choix des moyens ni de temps pour la réflexion (il s'agit des principes découlant de la Formule de Webster du cas *Caroline* de 1837, à nos jours encore valables).

Un mois après, les Etats-Unis, le Royaume-Uni et l'Espagne soumettaient un nouveau projet de résolution demandant au Conseil de sécurité de constater, au plus tard le 17 mars, que le régime de Saddam Hussein n'avait pas procédé au désarmement demandé dans la résolution 1441 du 8 novembre 2002, sans évoquer formellement d'intervention armée.

Aucun consensus n'ayant pu être trouvé le 17 mars 2003 au sein du Conseil de sécurité, ces trois Etats renoncèrent à le soumettre au vote, mettant un terme aux efforts diplomatiques déployés afin de désarmer l'Irak par des moyens pacifiques. C'est ainsi que le 20 mars 2003, les forces américano-britanniques commencèrent leurs opérations militaires contre l'Irak.

Les Etats-Unis expliquèrent s'être basés sur des résolutions existantes du Conseil de sécurité pour l'utilisation de la force contre l'Irak¹⁰, en particulier les résolutions 678 et 687. La résolution 678 (1990) renfermait l'autorisation du Conseil de sécurité de recourir à la force durant la première guerre d'Irak, alors que la résolution 687 (1991) fut adoptée dans un contexte précis, à savoir comme résolution concernant le cessez-le-feu et imposant à l'Irak une série d'obligations relatives au désarmement et à l'élimination des armes de destruction massive.

Les Etats-Unis ont justifié la deuxième guerre en Irak de mars 2003 par l'inobservation, par l'Irak, des obligations découlant de la résolution 687, ce qui constituait donc une violation matérielle de celle-ci, confirmée par la résolution 1441 (2002). Au travers des inobservations matérielles de cette résolution 687, le fondement constituant le cessez-le-feu devint sans objet, ce qui réactiva la résolution 678 contenant l'autorisation du recours à la force. Contrairement aux Etats-Unis, le Royaume-Uni n'en a pas déduit d'autorisation implicite¹¹. D'après la conception britannique, une action militaire était le dernier moyen, car il était devenu évident qu'aucune autre solution ne pouvait amener l'Irak à respecter ses obligations.

Le fait est que ni la résolution 1441 (2002) du Conseil de sécurité, ni aucune résolution ultérieure ne permettait de légitimer l'utilisation de la force armée contre l'Irak. La résolution 1441 menaçait d'ailleurs l'Irak de conséquences sérieuses en cas de non-respect du désarmement et des obligations exigées par les inspections. Toutefois, elle ne contenait pas la même formulation que la résolution 678 (1990), qui visait à rétablir la paix et la sécurité en utilisant «tous les moyens nécessaires», formule à laquelle le Conseil de sécurité a eu recours depuis pour autoriser l'utilisation de la force armée.

Se servir de la résolution 687 (1991) pour établir le fondement d'une autorisation implicite pour l'utilisation de la force contre l'Irak apparaît, sous les aspects tant matériel que formel, comme douteux. Du point de vue matériel, la résolution 687 poursuivait un but spécifique et fut adoptée dans un contexte précis, à savoir comme résolution concernant le cessez-le-feu après la libération du Koweït. Une réinterprétation de cette résolution dans le but d'en déduire une autorisation pour une deuxième guerre en Irak serait en contradiction avec la genèse et les buts originaires de celle-ci. En outre, une nouvelle orientation et une réactivation de la résolution

¹⁰ Lettre datée du 20 mars 2003, adressée au Président du Conseil de sécurité par le Représentant permanent des Etats-Unis d'Amérique auprès de l'Organisation des Nations Unies (S/2003/351).

¹¹ Lettre datée du 20 mars 2003, adressée au Président du Conseil de sécurité par le Représentant permanent du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord auprès de l'Organisation des Nations Unies (S/2003/350).

687 ne devrait pas être laissée à la libre appréciation de chaque Etat, mais nécessiterait d'être approuvée formellement par le Conseil de sécurité.

Pour qu'une résolution du Conseil de sécurité puisse servir de base juridique à une intervention militaire, il est impératif que, compte tenu de l'importance primordiale de l'interdiction du recours à la force, cette résolution contienne *une autorisation expresse et claire* ou un mandat pour mener une action militaire dans le cadre d'une situation de crise existante. C'est donc parce que les actions militaires contre l'Irak n'avaient pas été autorisées par le Conseil de sécurité que le Conseil fédéral a jugé que la Suisse devait rester neutre dans la guerre d'Irak. Le 20 mars 2003, le président de la Confédération a présenté la position du Conseil fédéral devant l'Assemblée générale des Nations Unies comme suit¹²:

«La coalition dirigée par les Etats-Unis d'Amérique a décidé de recourir à la force sans l'approbation du Conseil de sécurité des Nations Unies. Nous sommes donc en présence d'un conflit armé entre Etats dans le cadre duquel le droit de la neutralité s'applique (...). Le choix de la neutralité s'inscrit dans une longue tradition de la Suisse, laquelle correspond au droit international et marque notre attachement au respect de la Charte des Nations Unies. Le choix de la neutralité n'a rien à voir avec de l'indifférence à l'égard des menaces très graves que représentent la prolifération d'armes de destruction massive et le terrorisme à grande échelle (...). Nous reconnaissons aussi que le recours à la force armée peut s'avérer le moyen ultime pour mettre fin à une situation de très grave danger. Mais l'usage des armes doit être légitime. Et pour être légitime, l'usage de la force doit être explicitement autorisé par le Conseil de sécurité ou être justifié par le motif de la légitime défense. L'un des traits essentiels de la politique étrangère de la Suisse est qu'elle est fondée sur le droit international. Ce point de référence doit conférer à notre politique étrangère un fondement solide, un profil reconnaissable et une ligne prévisible.»

4.2 Les mesures prises par la Confédération en relation avec le conflit irakien

4.2.1 Avant les opérations militaires

Le 13 février 2003, l'ambassade des Etats-Unis à Berne a demandé à la Suisse de bien vouloir lui octroyer une autorisation générale de survol pour différents aéronefs. Le droit de la neutralité impose à la Suisse de ne pas mettre son territoire, y compris aérien, à la disposition d'un Etat en guerre. On admet généralement que les survols à des fins militaires qui peuvent constituer des actes préparatoires de ce conflit ne doivent pas être autorisés. Même si le conflit en Irak n'avait pas encore commencé, la requête américaine s'inscrivait clairement dans une logique d'intervention militaire. Les Etats-Unis avaient déclaré à plusieurs reprises être prêts à intervenir seuls en Irak même sans l'autorisation du Conseil de sécurité. De nombreuses troupes étaient déjà déployées dans la région.

Le 21 février 2003, le Conseil fédéral a donc décidé de ne pas permettre le survol du territoire suisse à des fins militaires par les aéronefs américains, au motif que ces survols avaient pour objectif évident de préparer une opération militaire en Irak. Il a estimé que la Suisse ne devait pas mettre son territoire à la disposition d'un Etat sur

¹² 03.200 Déclaration du Conseil fédéral concernant la crise en Irak, BO 2003 N 531.

le point de s'engager dans un conflit armé sans l'autorisation du Conseil de sécurité. Seuls les survols à des fins de surveillance ou de reconnaissance pouvaient encore être autorisés dans le respect de la décision du Conseil fédéral du 12 février 1997¹³.

Dans sa décision du 21 février 2003, le Conseil fédéral a également décidé que, dans l'hypothèse où un conflit éclaterait en Irak sans l'aval du Conseil de sécurité de l'ONU, les survols du territoire suisse à des fins humanitaires et médicales resteraient autorisés. Dans le cas où les opérations militaires en Irak seraient préalablement autorisées par le Conseil de sécurité de l'ONU, la décision d'autoriser ou de refuser les survols de nature militaire serait prise par le Conseil fédéral au vu de l'ensemble des circonstances.

4.2.2 Pendant les opérations militaires

Pendant la durée du conflit en Irak, le Conseil fédéral a pris des mesures touchant d'une part aux questions de survol et, d'autre part, à la problématique du contrôle des exportations de matériel de guerre et de la fourniture de prestations de nature militaire dans le cadre du conflit.

i) Interdiction de survol

L'une des obligations liées au statut d'Etat neutre est de ne pas mettre son territoire – y compris son territoire aérien – à la disposition d'un Etat en guerre. En application de ce principe, le 20 mars 2003 – jour du commencement de la guerre en Irak –, le Conseil fédéral a confirmé sa décision du 21 février 2003. Il a interdit aux aéronefs des pays de la coalition de survoler le territoire suisse dans deux cas de figure:

- lorsque les aéronefs sont engagés dans le conflit en Irak;
- lorsque le nombre de demandes d'autorisation de survol dépasse le courant normal, c'est-à-dire la moyenne du nombre de survols en temps normal.

A la différence de sa décision du 21 février 2003, l'interdiction valait aussi pour les survols à des fins de reconnaissance et de surveillance.

Conformément à la décision du Conseil fédéral du 21 février 2003, les survols à des fins humanitaires et médicales, y compris le transport de blessés, étaient autorisés.

¹³ L'Office fédéral de l'aviation civile, d'entente avec les Forces aériennes et la Direction du droit international public du Département fédéral des affaires étrangères, peut délivrer une autorisation de survol pour des aéronefs équipés d'instruments de surveillance ou de reconnaissance.

ii) Contrôle des exportations

Une autre obligation de l'Etat neutre est de ne pas fournir de matériel de guerre à un Etat belligérant¹⁴. Le 20 mars 2003, le Conseil fédéral a donc interdit à la Confédération de livrer du matériel de guerre et des prestations dans ce domaine aux Etats engagés dans le conflit.

Par contre, le droit de la neutralité ne restreint pas la liberté de commerce¹⁵. Ainsi, les entreprises privées peuvent librement continuer de vendre du matériel ou des prestations de nature militaire aux Etats en guerre. Néanmoins, le Conseil fédéral voulant éviter que des entreprises situées en Suisse fournissent du matériel de guerre ou des prestations aux Etats belligérants en vue de leur utilisation dans le cadre du conflit en Irak, il a soumis à un régime d'autorisation les exportations de matériel de guerre et de prestations des entreprises privées situées en Suisse à destination des Etats en guerre. Toutefois, conformément à la loi sur le matériel de guerre, une autorisation est nécessaire pour l'exportation de matériel de guerre. Pour éviter que du matériel de guerre, pour l'exportation duquel une autorisation a déjà été donnée, puisse être utilisé pour des opérations militaires en Irak, le Conseil fédéral a décidé de mettre sur pied un organe de contrôle qui a réexaminé sous cet angle les autorisations d'exportation déjà octroyées. En outre, il a décidé de biffer de l'annexe 2¹⁶ de l'ordonnance sur le matériel de guerre les pays qui participaient au conflit avec des troupes et du matériel de guerre. Le Conseil fédéral avait également l'intention de rendre obligatoire l'octroi d'une autorisation pour les transferts de technologie depuis la Suisse dans ces pays et ainsi éviter qu'une éventuelle interdiction d'exportation puisse être contournée. La proposition du DFE de supprimer six pays de l'annexe 2 (les Etats-Unis, le Royaume Uni, l'Australie, la Pologne et l'Espagne) n'a toutefois pas été examinée par le Conseil fédéral, cette proposition étant devenue sans objet en raison de la levée des mesures.

¹⁴ Sous l'aspect du droit de la neutralité en cas de guerre sur terre, il n'existe pas de règle de droit écrit en ce qui concerne les exportations étatiques. En revanche, une règle de droit coutumier, inspirée de l'art. 6 de la Convention de La Haye de 1907 relative à la neutralité en cas de guerre sur mer, interdit les exportations étatiques (art. 6 de la Convention de La Haye de 1907 relative à la neutralité en cas de guerre sur mer: «La remise, à quelque titre que ce soit, faite directement ou indirectement par une Puissance neutre à une Puissance belligérante, de vaisseaux de guerre, de munitions, ou d'un matériel de guerre quelconque, est interdite»).

¹⁵ Aux termes de l'art. 7 de la Convention de La Haye de 1907 sur la neutralité en cas de guerre sur terre, un Etat neutre n'est pas tenu «d'empêcher l'exportation ou le transit, pour le compte de l'un ou de l'autre des belligérants, d'armes, de munitions, et, en général, de tout ce qui peut être utile à une armée ou à une flotte». A noter que selon l'art. 9 de la même convention, «toutes mesures restrictives ou prohibitives prises par une Puissance neutre à l'égard des matières visées par les art. 7 et 8 devront être uniformément appliquées par elle aux belligérants.» Toutefois, lorsqu'un des belligérants est frappé de sanctions décidées par le Conseil de sécurité de l'ONU, le principe d'égalité de traitement entre belligérants n'est pas applicable. Cela signifie que la Suisse n'est pas tenue, du seul fait qu'elle applique les sanctions de l'ONU à l'égard de l'Irak (embargo sur le matériel militaire à destination de l'Irak - Résolution 661 du Conseil de sécurité du 6 septembre 1990), de restreindre ses exportations à l'égard d'Etats tiers.

¹⁶ Cette annexe contient une liste des pays pour lesquels aucune autorisation spécifique d'exportation de matériel de guerre n'est exigée. En conséquence, les exportations de matériel ou de prestations de nature militaire vers les Etats belligérants devaient dès lors faire l'objet d'une autorisation.

Dans sa décision du 20 mars 2003, le Conseil fédéral a précisé que les exportations de matériel et de prestations militaires par des entreprises privées ne seraient pas autorisées dans les deux cas de figure suivants:

- si l'exportation de ce matériel ou la fourniture de cette prestation constitue une contribution aux opérations militaires en Irak;
- si l'exportation de ce matériel ou de cette prestation dépasse le courant normal, c'est-à-dire si cette exportation a pour effet, en raison du conflit en Irak, de provoquer une augmentation du niveau moyen des exportations vers le pays concerné.

La RUAG a été soumise à une condition supplémentaire en raison de son statut particulier¹⁷. Le Conseil fédéral a exigé de la RUAG et des sociétés qu'elle contrôle à plus de 50 % qu'elles certifient par écrit au moment de la demande d'exportation que le matériel ou la prestation ne seront pas utilisés dans le cadre du conflit en Irak.

Le Conseil fédéral a demandé au DFAE et au DFE de constituer un organe de contrôle chargé, d'une part, d'actualiser l'annexe 2 de l'Ordonnance sur le matériel de guerre mentionnée plus haut en fonction de l'évolution du conflit et, d'autre part, de décider, conformément aux critères fixés par le Conseil fédéral, de l'acceptation ou du rejet des demandes d'autorisations d'exportation formulées par la RUAG et les entreprises privées. Au cours de sa courte période d'existence (28 mars–15 avril 2003), cette instance, composée de collaborateurs du DFE, du DFAE et du DDPS, a accepté toutes les demandes d'exportation qui lui ont été soumises. Cela s'explique par le fait que les entreprises suisses, comparativement aux autres pays, ne fabriquent que très peu de systèmes d'armement complets immédiatement utilisables comme tels dans des opérations militaires. En outre, il est arrivé souvent que des autorisations concernant du matériel de guerre à destination d'autorités de police, d'expositions ou de personnes privées soient discutées bien que celles-ci ne fussent être ni suspendues ni annulées. Enfin, jusqu'à la décision du Conseil fédéral du 16 avril, toutes les déclarations requises pour obtenir des licences déjà octroyées n'ont pas été transmises au seco. En particulier, il manquait des déclarations pour l'exportation vers la Grande-Bretagne. Si le 16 avril, le Conseil fédéral n'avait pas écarté les restrictions d'exportations, les licences en question auraient dû être révoquées après l'expiration du délai du droit d'être entendu (17 avril).

iii) Neutralité et droit international humanitaire

Être neutre ne signifiant pas être indifférent, la Suisse n'a pas ménagé ses efforts au cours du conflit pour inciter les belligérants à respecter le droit international humanitaire.

En tant que Haute partie contractante aux Conventions de Genève de 1949 et à la lumière de sa tradition humanitaire, la Suisse rappelle aux parties au conflit qu'elles doivent impérativement respecter et faire respecter les obligations stipulées dans ces instruments. Quand bien même ni l'Irak, ni les Etats-Unis ne sont parties aux protocoles additionnels aux Conventions de Genève, de nombreuses obligations contenues dans le premier protocole additionnel sont des règles coutumières et s'appli-

¹⁷ La RUAG est une ancienne entreprise d'armement de la Confédération devenue, depuis le 1^{er} janvier 1999, une société anonyme de droit privé dont la Confédération est l'actionnaire majoritaire.

quent à ce titre. Toutes ces règles constituent le standard minimum applicable en temps de conflit armé. Ces principes ont notamment été rappelés par le Conseil de sécurité dans sa résolution 1472¹⁸.

Le principe de la distinction entre personnes civiles et combattants et le principe de la proportionnalité revêtent une importance particulière. Il est interdit d'utiliser des personnes civiles comme boucliers humains. Les prisonniers de guerre doivent être traités en tout temps avec humanité et doivent être protégés notamment contre tout acte de violence ou d'intimidation, contre les insultes et la curiosité publique. La Suisse souligne également que le droit international humanitaire impose des limites aux méthodes et aux moyens de conduire les hostilités et que l'usage d'armes qui causent des maux superflus est interdit. Elle exhorte en outre les parties au conflit à s'abstenir de toute utilisation d'armes de destruction massive.

En outre, elle a insisté pour que les objectifs militaires soient judicieusement choisis afin de s'assurer que ni les populations civiles, ni des objets civils ne soient pris pour cible. Elle a également plaidé, au cours du conflit, pour l'ouverture de couloirs humanitaires et pour le respect de ceux-ci. De plus, elle a insisté pour que tout prisonnier soit traité humainement et dans le respect des Conventions de Genève. La Suisse a également demandé aux belligérants d'assurer la protection des biens culturels.

Enfin, la Suisse a organisé avant et pendant le conflit deux réunions internationales sur l'aide humanitaire dans le but d'échanger des informations, d'identifier les problèmes qui se posent sur le terrain et de faciliter la coordination de l'aide humanitaire en Irak.

4.2.3 Après les opérations militaires

i) Détermination de la fin du conflit

Faute d'une règle spécifique de droit international qui définisse la fin du conflit militaire, il faut recourir à des éléments formels et effectifs comme critères d'appréciation. Formellement, un conflit cesse avec un accord de capitulation ou, selon les circonstances, avec un cessez-le-feu. En fin de compte, ce qui est déterminant, c'est que les hostilités soient effectivement terminées¹⁹. Cela peut par exemple se passer lorsqu'une partie n'est plus en mesure de se défendre militairement (*debellatio*); la défaite peut conduire à une occupation militaire.

En ce qui concerne l'Etat neutre, c'est à lui-même qu'il revient de déterminer si, au regard des circonstances, le conflit peut être considéré comme terminé au sens du droit de la neutralité et si les mesures correspondantes peuvent être levées. Le Conseil fédéral ayant décidé de l'application du droit de la neutralité au début du

¹⁸ Résolution 1472 du Conseil de sécurité adoptée le 28 mars 2003. Elle précise qu'aux termes de l'art. 55 de la quatrième Convention de Genève relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre du 11 août 1949, la puissance occupante a le devoir d'assurer, dans toute la mesure de ses moyens, l'approvisionnement de la population en vivres et en produits médicaux et doit notamment importer les vivres, les fournitures médicales et les autres produits nécessaires lorsque les ressources du territoire occupé sont insuffisantes.

¹⁹ Art. 6, al. 2, de la IVe Convention de Genève du 12 août 1949 (RS **0.518.51**), qui parle de «fin générale des opérations militaires».

conflit et ayant pris un certain nombre de mesures concomitantes, il lui appartenait également de constater la fin du conflit et de décider la levée de ces différentes mesures. Les obligations de l'Etat neutre prennent fin dès lors que les combats ont cessé, que le territoire est sous le contrôle de l'Etat belligérant et que les troupes adverses ne sont plus en mesure d'opposer une résistance organisée et substantielle. Le 16 avril 2003, le Conseil fédéral a estimé que les conditions permettant de conclure à la fin des hostilités étaient réunies. En conséquence, le droit de la neutralité n'était plus applicable et les mesures prises par le Conseil fédéral avant et au cours du conflit ont donc été levées.

Cependant, il est important de noter que la constatation de la fin des hostilités n'entraîne pas la cessation de l'applicabilité du droit international humanitaire. En effet, l'art. 6 de la IVe Convention de Genève prévoit qu'en territoire occupé, la convention reste entièrement applicable pendant une période d'un an suivant la fin des opérations militaires, après quoi la puissance occupante ne serait liée que dans la mesure où elle continue d'exercer des fonctions gouvernementales.

ii) Vente de F5E/F (Tiger) aux Etats-Unis

Dans une intervention parlementaire (03.1043), le Conseiller national Andreas Gross a posé la question de savoir si la vente de F5E/F aux Etats-Unis à la fin du mois d'avril 2003 ne posait pas de problème du point de vue de la neutralité.

Dans sa réponse, le Conseil fédéral a expliqué que la question de la neutralité et de la loi sur le matériel de guerre ne se posait plus en l'occurrence puisque la première livraison de F5E/F (Tiger) à l'armée américaine était intervenue après la constatation de la fin du conflit par le Conseil fédéral (16 avril 2003).

Par ailleurs, il convient de préciser que les Etats-Unis ont officiellement certifié par écrit que ces avions ne seraient pas engagés dans des combats en Irak ou ailleurs, qu'ils seraient stationnés dans l'Arizona (Marine Corps Air Station de Yuma) et qu'ils seraient exclusivement utilisés lors d'exercices.

5 La situation juridique en Irak durant l'occupation

Dans sa résolution 1483 du 22 mai 2003, le Conseil de sécurité a pris acte de la prise de contrôle de l'Irak par les Etats-Unis et le Royaume-Uni en tant que puissances occupantes agissant sous un commandement unifié, en leur demandant «de promouvoir le bien-être de la population irakienne en assurant une administration efficace du territoire, notamment en s'employant à rétablir la sécurité et la stabilité et à créer des conditions permettant au peuple irakien de déterminer librement son avenir politique» (par. 4). Dans son par. 5, la résolution «demande à toutes les parties concernées de s'acquitter pleinement de leurs obligations au regard du droit international, en particulier les Conventions de Genève de 1949 et le Règlement de la Haye de 1907».

Le 14 août 2003, le Conseil de sécurité adopte la résolution 1500 (2003), dans laquelle il se félicite de l'établissement, le 13 juillet 2003, du Conseil de gouvernement de l'Irak, «qui marque une étape importante vers la formation par le peuple irakien d'un gouvernement représentatif internationalement reconnu qui exercera la souveraineté de l'Irak», et décide, pour aider le Secrétaire général à s'acquitter du

mandat que lui assigne la résolution 1483 (2003), d'établir la Mission d'assistance des Nations Unies pour l'Irak (MANUI).

Malgré la présence de puissances occupantes et l'établissement d'un «Conseil de gouvernement» composé d'Irakiens, les combats ont continué dans différentes parties du pays. De violents combats locaux menés par des groupes de résistance ont eu lieu ainsi que plusieurs attentats. Face à cette situation tendue, le Conseil de sécurité a mis en place une force multinationale par la résolution 1511 du 16 octobre 2003, votée à l'unanimité, en l'autorisant «à prendre toutes les mesures nécessaires» pour contribuer au maintien de la sécurité et de la stabilité en Irak (par. 13), en priant les Etats membres de l'ONU de «fournir une assistance [...] y compris des forces militaires» à cette force multinationale.

Selon la décision du Conseil fédéral du 16 avril 2003 mentionnée précédemment, le droit de la neutralité n'était plus applicable dans le cadre de l'Irak après cette date, le conflit armé de ce pays avec les Alliés ayant cessé. Certes, la situation en Irak continuait à être dominée par des émeutes violentes et même par des révoltes s'étendant sur plusieurs villes et provinces. Cependant, on ne peut pas qualifier ces confrontations armées de conflit international auquel le droit de neutralité s'appliquerait. Si la puissance occupante essaye de rétablir l'ordre, elle fait usage des pouvoirs policiers que lui confie le statut d'occupation. De plus, la situation a changé juridiquement par l'adoption de la résolution 1511 du 16 octobre 2003. Comme le Conseil de sécurité a autorisé l'emploi de la force pour maintenir la sécurité et la stabilité en Irak, le droit de la neutralité n'était pas applicable à ces mesures, conformément à la pratique du Conseil fédéral.

6 Le rétablissement de la souveraineté irakienne

Avec la résolution 1546 du 8 juin 2004, adoptée en vertu du chapitre VII, une nouvelle étape est franchie. Dans cette nouvelle résolution, le Conseil de sécurité note que l'occupation prendra fin le 30 juin 2004 et que l'Irak retrouvera sa pleine souveraineté avec la formation d'un gouvernement intérimaire. De plus, la résolution définit le rôle de l'ONU durant la période transitoire jusqu'aux élections démocratiques du 31 janvier 2005 et renouvelle l'autorisation déjà donnée à la force multinationale sous commandement américain tout en déterminant son mandat. La présence de cette force reste cependant sujette à la volonté du gouvernement irakien. Le Conseil de sécurité a clairement déclaré qu'il y mettrait fin plus tôt si le Gouvernement le lui demandait (par. 12 de la résolution 1546).

A l'instar des résolutions précédentes du Conseil de sécurité sur l'Irak, la résolution 1546 (2004) a force obligatoire pour la Suisse en vertu de l'art. 25 de la Charte. Dans son par. 21, le Conseil de sécurité lève les interdictions frappant la vente ou la fourniture à l'Irak d'armes et de matériel de guerre dont le gouvernement d'Irak ou la force multinationale ont besoin.

Malgré la situation inchangée et instable de la sécurité en Irak, il n'y a effectivement pas de combat armé justifiant l'application du droit de la neutralité. Juridiquement, en raison de la résolution 1546 du Conseil de sécurité, la neutralité ne s'applique pas. L'appréciation faite sur la base du droit de la neutralité n'exempte néanmoins pas la Suisse de sa responsabilité d'évaluer la situation au regard de ses principes de

politique de neutralité, ceux-ci visant à la fiabilité et à la cohérence d'une neutralité permanente (cf. ch. 3.1.2.).

7

Conclusions

Les opérations militaires internationales contre l'Irak ont sans aucun doute constitué un conflit armé entre Etats. C'est parce que l'action des Etats-Unis et de leurs alliés n'avait pas été autorisée par le Conseil de sécurité que le Conseil fédéral a jugé que le droit de la neutralité trouvait à s'appliquer au cours de la guerre d'Irak. Il ne s'agissait évidemment pas d'une décision dirigée contre les Etats-Unis ou d'un soutien à l'Irak: en allant à contre-courant de l'unilatéralisme, la Suisse défendait le droit international et le système de sécurité collective de l'ONU.

Pendant le conflit irakien, la Suisse a appliqué ses obligations d'Etat neutre avec cohérence et ténacité. A l'étranger, ses agissements ont été compris et respectés. La neutralité a fait ses preuves comme instrument servant à la sauvegarde de l'indépendance et de la sécurité de la Suisse.

La neutralité n'a pas empêché la Suisse de s'engager, pendant et après le conflit armé, en faveur de la population civile, des victimes de guerre et des prisonniers. Ses actes ont toujours visé à un meilleur respect des droits de l'homme et du droit humanitaire. Pour cela, la Suisse a reçu attention, respect et reconnaissance.

