

La neutralité en Europe : historique et définitions septembre 2006

La neutralité est un concept relativement récent, son sens a beaucoup évolué au cours de son histoire et ces évolutions ont pour la plupart eu lieu à l'issue de guerres majeures : la Guerre de Trente Ans, les guerres napoléoniennes, les deux conflits mondiaux du XXe siècle et la Guerre Froide en sont quelques exemples et ont tous donné lieu à une nouvelle définition de la neutralité.

Cette notion n'apparaît qu'avec la création de l'ordre international tel qu'on le connaît aujourd'hui, et dont le point de départ communément admis est le Traité de Westphalie de 1648, qui fait de l'Europe un ensemble d'États disposant de frontières précises. A partir de cette date, le concept de neutralité est associé aux droits et devoirs des États, mais ce n'est qu'à partir du déclin des empires aux XIXe et XXe siècles - qui permettra l'émergence d'un ordre international composé d'États-nations souverains dont le but premier sera de protéger leur souveraineté et de garantir leurs frontières - qu'apparaît la définition moderne de la neutralité, indissociable de la notion de souveraineté. En effet c'est bien l'absence de souveraineté des princes au Moyen-Âge qui explique que l'idée de neutralité n'ait pu être internationalement reconnue avant le XVIIe siècle : les relations étaient au contraire de suzeraineté entre un prince et un seigneur plus puissant, et il était impossible de rester neutre dans un conflit engagé par son suzerain. Une autre explication du manque de reconnaissance de la neutralité tient au concept de « guerre juste », créé par des théologiens pour inciter une Église catholique traditionnellement pacifiste à soutenir des guerres alors considérées comme nécessaires à la défense de l'héritage chrétien, les Croisades en étant le meilleur exemple. Hugo Grotius, dont l'ouvrage De Jure Belli ac Pacis de 1625 passe pour être la première conceptualisation systématique du droit international, ne remet pas en cause cette conception puisque, selon lui, le devoir d'un souverain neutre est de ne pas prêter assistance à la partie qui mène une guerre injuste, et au contraire de soutenir celle qui mène une guerre juste. Ce n'est qu'à partir de Bynkershoek au début du XVIIIe siècle que cette conception de la neutralité est remise en cause, et que le concept de partialité en faveur du juste belligérant est remplacé par celui d'impartialité puisque les neutres (« ceux qui ne participent pas à la guerre ») sont ceux qui « ne prêtent assistance à aucune des parties ». Ce dualisme entre neutralité partielle et neutralité impartiale donnera lieu à une distinction entre neutralité « stricte » (impartiale) et « imparfaite » (admettant l'assistance). L'idée d'impartialité devient indissociable de celle de neutralité au XIXe siècle et est inscrite dans les traités internationaux ; c'est à cette époque que plusieurs États européens, à l'image de la Suisse et de la Belgique, se déclarent « neutres permanents ».

Mais les deux guerres mondiales mirent à mal l'idée même d'une neutralité impartiale, stricte : plusieurs pays neutres furent alors occupés, et ceux d'entre eux qui réussirent à rester en-dehors du conflit durent « assouplir » leur neutralité en faveur du belligérant le plus fort, tant en termes économiques que militaires. Le terme adéquat pour qualifier ces États pendant la Première et la Seconde Guerre Mondiale est donc plutôt celui de « non-belligérant » dans la mesure où ils durent enfreindre la norme de l'impartialité pourtant au cœur de la définition de la neutralité. **Pourtant, la neutralité fait un retour en force dès l'immédiat après-guerre, pour des raisons essentiellement géopolitiques** : la Guerre Froide créa en effet un environnement pour le moins favorable à la neutralité de petits pays pris entre deux blocs politiques et militaires opposés. Pour autant, durant cette période, la neutralité ne se limite plus à des questions de guerre ou de paix mais devient au contraire une politique globale pour les pays neutres européens : la participation à l'ONU, l'attitude à l'égard de l'intégration européenne, le contrôle des armes, la fiabilité dans le domaine militaire... toutes ces questions sont alors jugées à l'aune de la crédibilité de leur politique de neutralité. Mais la fin de la Guerre Froide change la donne et de la même façon que la neutralité était alors conçue de manière extensive, couvrant tous les aspects de la politique étrangère d'un pays neutre, le non-alignement qui semble lui succéder paraît, lui, limiter de manière drastique cette politique à l'absence de troupes et de bases étrangères sur son sol et au refus de former une alliance militaire.

En effet, juridiquement, la neutralité désigne le fait, pour un État, de demeurer à l'écart d'une guerre interétatique. La neutralité permanente, que l'on pourrait qualifier de « politique » correspond

au choix de ne participer à aucune guerre et elle implique donc le respect d'un certain nombre de devoirs, notamment l'interdiction de conclure un traité ou une alliance susceptible d'entraîner une participation à un conflit et l'impératif d'assurer seul sa défense. Aujourd'hui, seule la Suisse adhère à cette définition stricte de la neutralité, les autres pays européens traditionnellement neutres ayant plutôt adopté une politique de « non-alignement » ou de « non-alliance » militaire, c'est-à-dire de « non-participation aux alliances en temps de paix et sa neutralité en cas de guerre », et ce bien que certains, à l'image de l'Autriche et de la Suède, se proclament encore « neutres ». Le non-alignement est la stratégie nationale adoptée par un État afin de sauvegarder sa sécurité et de garantir le bien-être économique de ses citoyens sans être membre d'une alliance militaire.

Les pays actuellement considérés comme neutres en Europe sont la Suède, la Finlande, l'Autriche, l'Irlande, Malte (tous les cinq membres de l'UE), la Suisse et le Liechtenstein. Le choix de la neutralité s'est faite à des moments très différents pour chacun de ces pays (de 1834 pour la Suède à 1981 pour Malte), mais on remarque que tous présentent un profil relativement similaire : ce sont tous de petits États - tant du point de vue de leur importance démographique qu'économique et militaire -, et ils sont généralement voisins de pays puissants (Russie pour la Finlande et la Suède, Allemagne pour l'Autriche, la Suisse, le Liechtenstein, Turquie pour Malte...). La question de la redéfinition du concept de neutralité dans ces pays se pose d'autant plus pour les pays membres de l'Union Européenne, puisque celle-ci prévoit la mise en place d'une politique étrangère et de sécurité commune (PESC) et donc, à terme, l'élaboration d'une défense commune. Or, si l'Irlande, la Suède et la Finlande ont toutes trois affirmé leur volonté de respecter la PESC, aucun des quatre pays neutres membres de l'UE n'a renoncé au principe de non-participation à une alliance militaire qui fonde leur doctrine de politique étrangère et de sécurité. Pour autant, parmi les sept États neutres européens, seuls le Liechtenstein et Malte ne sont pas associés à l'OTAN tandis que tous les autres ont le statut de pays partenaire.