



Hors armes ou hors passions ? La neutralité

Jean-Paul CHARNAY *

Du latin : *neuter* – ni l'un ni l'autre. Ni pour ni contre. En français le mot « neutre » apparaît durant la guerre de Cent Ans (Nicolas Oresme, précepteur de Charles V le Sage) et dans Froissart lors des guerres de Bourgogne. Au XVIII^e siècle l'anglais « *neutralism* » évoque l'indifférence, l'apathie. Dans l'usage courant « neutre » envahit d'immenses domaines spécialisés désignant l'état de non-qualification, d'indifférenciation. En philosophie, l'abstention dans les controverses, l'ataraxie du pyrrhonisme. En physiologie : la stérilité non sexuée (la castration, la stérilisation d'individus, d'animaux, d'insectes – les abeilles ouvrières). En grammaire anglaise : les choses, les objets, et aussi ceux n'ayant pas d'opinion dans un débat ou une affaire. En justice : l'impartialité des membres d'un jury. En chimie : les acides et bases se « neutralisant » ou se désactivant réciproquement. En morale : les actes, les attitudes qui n'illustrent ni le bien ni le mal, qui ne débouchent pas sur un engagement : « Le Seigneur vomit les tièdes. ». Donc en dialectique : le neutre est « le salaud » de Sartre. En politique, la laïcité du pouvoir face aux fois dogmatiques et aux cultes religieux, etc.

Dans les relations internationales, en stratégie interne comme externe, la notion de neutralité a acquis une importance capitale. Elle désigne l'état de ceux qui demeurent hors d'un conflit. Elle établit un système d'exclusion (des marges) et d'inclusion (dans la violence). Elle a réalisé d'abord une division bipartite entre ceux qui s'affrontent : les deux joueurs se nient réciproquement (coalition, pays, syndicat, compétiteurs,...) et les Autres – les non belligérants qui demeurent spectateurs. En définitive elle débouche sur

une division tripartite : les membres de chaque camp se heurtent dans la liaison agonistique des adversaires, et ceux qui constituent l'environnement du conflit, mais risquent d'être victime de ses contrecoups, mais souhaitent rester hors des remous de l'affrontement.

Le droit classique de la neutralité en Europe est issu des pratiques médiévales des cités maritimes italiennes commerçant avec l'Orient, et celles de la Ligue hanséatique. Cités désireuses de protéger leur commerce par le principe de liberté des mers, qui fut contesté par la grande puissance navale, l'Angleterre. Tandis que les colonies européennes d'Amérique conquérant leur indépendance affirmaient leur isolationnisme. Le statut du Neutre fut institutionnalisé en partie par les États-Unis triomphants au XIX^e siècle et en début du XX^e, mais fut violé dès 1914 – la SDN le remplace par un système de sécurité collective (les nations assemblées prennent des mesures de contrainte contre tout agresseur), qui fut à son tour violé par les États totalitaires. Ce système fut repris en 1945 par l'ONU. Mais la lutte anti-impérialiste pour la décolonisation entraîna dans le Tiers-Monde les notions de neutralisme positif, et de non-alignement.

En fait par la *realpolitik* et le droit international se sont dégagées les règles ordinaires de la neutralité, d'une manière plus stratégique que morale, en fonction des circonstances et des moyens de pression, oscillant autour de la maxime : « Qui n'est pas avec moi est contre moi. ». Maxime trop généralement attribuée à Rome qui jouait davantage sur la remise d'otages qu'elle éduquait tout en maintenant les peuples alliés dans le devoir, et qui se développe en deux directions :

- ne pas se faire d'amis pour ne pas avoir à les aider ;
- se défier de ses ennemis pour qu'ils ne soient pas entraînés à vous agresser.

Maximes juridiquement transposables :

- droit de ne pas prendre part à un conflit ;
- obligation de ne favoriser aucune des parties d'un conflit.

Au-delà de la neutralité (une branche du droit international public ayant des répercussions sur le droit des personnes de droit privé – le *jus gentium*) se situe la politique de neutralité. Celui-là est en principe soumis aux modes d'élaboration et d'interprétation du formalisme juridique classique. Celle-ci

Géostratégiques n° 14 - Novembre 2006

ressort conjointement à l'équilibre des puissances, qui peut être tempéré par une vision plus ou moins accentuée de *jus naturalisme*.

En pratique, la neutralité repose sur deux postulats :

- inéluctabilité de la continuité du *jus communicationnis*, du « commerce » des personnes et des biens dans l'intérêt de l'humanité, puisque la paix ne peut être ni perpétuelle ni indivisible, ni universelle

- droit souverain des Peuples (voire des États) à disposer d'eux-mêmes, donc droit de ne pas entrer en belligérance ; mais contradiction : la neutralité n'est effective que si elle est respectée, c'est donc non le neutre mais le belligérant qui n'agresse pas le neutre qui la maintient. Le droit subjectif à l'indifférence peut être objectivement nié, en raison de la diversité de ses *fondements* qui peuvent être :

1/ philosophique : la neutralité est un des instruments stratégiques de la philosophie politique et morale du pacifisme ; elle peut résulter d'un libre choix entre guerre et paix, ou résulter de contrainte démographique, sociologique, économique... ;

2/ juridique : ou souveraine égalité des États (des actants) ou assujettissement par le contexte diplomatique, Déclaration autonome ou imposition multilatérale ;

3/ géostratégique : limitation spatiale des lieux où peut s'exercer la force, et pondération des moyens matériels par lesquels elle peut s'exercer ;

4/ éthique : détermination de la nature d'une non-belligérance, ou jugement de valeur sur la nature juste ou injuste d'une guerre, d'une révolution, d'une insurrection. Situation phénoménologique de l'humanité, État cosmopolite universel, ou tour de Babel ;

5/ géopolitique : balance des puissances, coexistence, préférence, interdépendance, coalition, union, fusion ;

6/ politique : affirmation d'une autonomie patriotique ou espérance d'une sécurité générale ;

7/ diplomatique : refuge des « États secondaires », protection des peuples en voie de décolonisation contre leurs anciens maîtres en cours de regroupements ou de partition ou d'insurrection ; Déclaration de Zones de Refuge, de Villes ouvertes ;

8/ humanitaire : prise en compte du sort des personnes et des biens privés. Problème des volontaires ressortissants neutres, des révolutionnaires réfugiés à livrer ou non à leur État d'origine.

La neutralité repose sur les *principes* de :

1/ précaution : assurer son existence

- ne fournir aucun motif d'agression ou de sanction
- se garder par neutralité armée (défensive/dissuasive) ou par *dollar diplomacy* (payer tributs, traitement préférentiel minimal)
- assurer la sécurité (la survie) sanitaire, alimentaire et industrielle

2/ séparation des sphères : assurance par chaque État, de l'*auctoritas* et de l'*imperium* des autres États sur ces deux domaines fondamentaux : statut des populations (contrôle des migrations) et délimitation des frontières (espace politique et juridique)

3/ réciprocité : le neutre doit respecter la souveraineté d'autrui. Si la sienne est violée il peut avoir une réaction positive (représailles proportionnées) ou négative (favoriser l'ennemi de l'agresseur)

4/ sûreté, selon les modulations

- défensive : sécuriser une zone ou une activité
- contre-aléatoire : neutraliser par des mesures préventives
- dialectique : ne pas se défendre pour reporter sur l'Autre la responsabilité

5/ bipolarité : un pacte de non agression vaut déclaration de neutralité. Une déclaration d'assister un Autre en cas d'agression vaut déclaration de non neutralité envers tels Autres ; le tout selon les réserves diplomatiques et patriotiques imposées par le devoir de courtoisie envers les Peuples et les États.

La diversité des fondements de la neutralité entraîne la variabilité de ses amplitudes :

- Elle peut être absolue : perpétuelle et s'étendant à tous les domaines en toutes périodes contingentes par rapport à tel conflit, ou conditionnelle par rapport à tel événement ou agissement (non immixtion en telle zone, non interruption du trafic)

Géostratégiques n° 14 - Novembre 2006

- Elle peut être établie *de jure* (par une déclaration formelle acceptée ou non par les autres protagonistes, ou résultant d'un accord multilatéral gelant les prétentions réciproques sur tel pays ou telle zone), ou être institutionnalisée par une organisation internationale (SDN, OEA, ONU, OUA,...) ou *de facto* (résultant ou du non engagement dans un conflit, ou de la non implication/agression d'un pays ou d'une zone par les belligérants).

- Elle peut prendre des colorations qualitatives, être intégrale, impartiale (refusant même d'exprimer une opinion) ou qualifiée, différentielle, hybride (admettre en certains cas certaines aides au-delà des devoirs d'humanité : tempêtes pour un bâtiment de guerre en perdition, recueil par les bâtiments neutres des équipages des bâtiments coulés entre belligérants). La neutralité différentielle peut réserver l'intérêt du neutre, conserver un flux commercial.

- Elle peut être déclarée « armée », donc défensive des intérêts du Neutre. Fortement armée, elle devient dissuasive. Les pays pratiquant une telle neutralité ont des forces militaires et une économie auto-suffisante : stocks de matières stratégiques, stocks de carburants, de produits pharmaceutiques, capacités agricoles. Tactiquement, un navire de commerce armé a des canons de poupe pour faciliter sa fuite.

- Elle peut prendre des colorations idéologiques :

- favoriser un belligérant au-delà de l'humanitaire (neutralité bienveillante, bienveillante) ;
- exprimer des appréciations politiques ou éthiques : neutralité morale qualifiant une guerre, un conflit comme juste ou non juste : liberté de qualification pour les gouvernements ; liberté d'expression des opinions publiques pour les ressortissants ;
- assurer la représentation réciproque des citoyens et des intérêts des belligérants les uns par rapport aux autres : les réseaux diplomatiques d'une neutralité active.

- Spatialement la neutralité peut varier de l'ampleur d'un continent (les Amériques après l'indépendance des colonies – sauf celles subsistant) à la délimitation de zones excentrées (Scandinavie) ou tampons (Suisse, Autriche), lieux de passage obligé pour le commerce international (fleuves, détroits, canaux,...)

- Matériellement la neutralité peut prendre les formes spécialisées de la démilitarisation par zones ou par armements, de la dénucléarisation ; à l'inverse, l'hyper terrorisme ou les conflits de basse intensité peuvent dégrader un état de neutralité.

- Stratégiquement la neutralité peut être prise en étau entre nécessité et efficacité, soit les plans de guerre allemand et français en 1914 :

- « Nécessité n'a pas de loi » c'est le « chiffon de papier » de la neutralité belge en 1914. Selon le plan Schlieffen revu par Moltke le jeune : battre l'adversaire de l'ouest avant de porter toutes ses forces à l'est. Rome : passer par la Belgique.
- Efficacité : plan Joffre avant 1914 : se rendre maître du Luxembourg et du sud-est de la Belgique pour éviter une attaque allemande de flanc sur l'armée française passant à l'offensive en Alsace. Le gouvernement allemand viola la neutralité belge, mais l'armée allemande ne réussit pas à prendre Paris à revers. Le gouvernement français refusa à Joffre l'entrée en Belgique et au Luxembourg, et l'offensive française échoua

- À l'inverse le non respect du droit international engage la responsabilité de l'État neutre : interdire la contrebande de guerre, l'espionnage, l'engagement et la formation de volontaires, ne pas favoriser une insurrection ou une révolution ou reconnaître *de facto* ou *de jure* un nouveau régime.

En pratique le règlement des situations historiques a suscité de multiples jurisprudences :

- sur le droit de visite et le contrôle des cargaisons : en règle générale le pavillon neutre couvre une cargaison ennemie ; le navire ennemi confisque la robe d'ami. Au-delà se situe le droit d'angarie : droit pour un État menacé de saisir (se servir) de bâtiments neutres. Ceci étant en relation avec le principe de liberté des mers (problème du jugement des prises : confiscation et revente des navires et cargaisons) ;

- sur le droit de passage des belligérants à travers les eaux juridictionnelles ou le territoire d'un État : devoir de désarmer et interner un navire ou une armée qui demanderait refuge dans un pays neutre (armée Bourbaki en Suisse en 1870 : 90.000 hommes ; troupes françaises en Suisse en 1940 : 40.000 hommes ; équipage du Dresden par le Chili, 1915).

Géostratégiques n° 14 - Novembre 2006

En fait la neutralité recèle de nombreux paradoxes :

- Neutre implique la notion de couleur neutre, indécise « grise est la théorie ». Le gris est associé à la stérilité. Mais cette stérilité débouche sur une obligation de jugement : de la valeur de la guerre en général ; des termes et des enjeux de tel conflit en particulier. Donc un choix à effectuer entre une position de principe et une politique de circonstances.

- La neutralité s'efforce de résister au désir mimétique : poursuivre ce que l'Autre a par un plus puissant désir de paix. Mais le repos, la quiétude de l'ataraxie peuvent engendrer l'aboulie, l'engourdissement de la volonté. La stratégie de neutralité se dissout en une a-stratégie – c'est le reproche de Lénine à l'*Oblomov* de Gontcharov.

- La neutralité ne protège pas le neutre de l'empire du *bargaining* (marchandages), frustration des sentiments moraux ou politiques. Elle peut déterminer des pulsions de compensation humanisante (Croix Rouge) et faire surestimer le besoin de neutralité des organisations humanitaires par rapport aux opérations politiques et militaires.

- Au milieu d'un conflit général, la neutralité tente de préserver des « niches de paix ». Dans une période de paix extensive, elle tente de cantonner les « niches de guerre », elle s'efforce de résister aux impérialismes et aux totalitarismes. Dans une guerre totale intercontinentale elle gêne le déploiement général des armées : ainsi des neutralités espagnole et turque pour la Wehrmacht après 1940.

Après la Première Guerre mondiale (SDN) puis après la Seconde (ONU) les nations assemblées (victorieuses) ont voulu remplacer le système de la neutralité par celui de la sécurité collective qui détruit la neutralité dans la mesure où elle exige une qualification des comportements, et une action de contrainte : obligations pour chaque État de participer aux sanctions contre l'agresseur désigné par l'organisation internationale. Sauf exceptions le droit à la neutralité est supprimé. D'où de nombreuses interrogations.

- Le droit de s'abstenir peut-il coexister avec le devoir d'intervenir ? Il exige une évaluation éthique et politique du conflit, et une appréciation des chances de réussite. Il débouche sur une contradiction : refouler ses sentiments et ses pulsions en n'exécutant pas les actions de force qui les libéreraient :

- L'unilatéralisme. Négatif il peut se raidir dans la puissance de sa neutralité, sécuriser et négliger ses marches, ses limites, ses intérêts, Positif, il peut au contraire affirmer son droit philosophique du devoir d'intervention pour faire respecter ses valeurs, ou protéger les minorités brimées

Le bilatéralisme impose un jeu perpétuel de recherche d'alliances, d'échanges de pions, de transferts de la condition de neutre à celle d'allié, et réciproquement. Contre ce jeu les pays-objets s'efforcent de se garder par le non-alignement, ce qui les oblige à tenter de s'aligner sur eux-mêmes. Ce qui contrarie leurs disparités et leurs rivalités. Ce qui a favorisé leur soumission pour subsides envers les Grands mais accroît la contestation révolutionnaire intérieure. Balloté au gré des avatars de la guerre froide et de la coexistence pacifique le Mouvement des Non Alignés se diversifia en des courants idéologiques plus ou moins erratiques et extrémistes : afro-asiatisme, ultra neutralisme, tricontinentalisme, de moins en moins neutres envers l'Occident. Ce qui a entraîné une double conséquence juridique et géopolitique dans cette guerre des « riches et des pauvres » (Nasser).

- Apparition d'un nouveau droit des peuples : *jus cogens*, droit performatif transplantant dans l'ordre international, les principes de la lutte des classes : « le droit est la continuation de la guerre par d'autres moyens ».

- Espérance d'un neutralisme positif au-delà du droit international public qui par son formalisme avait freiné la décolonisation (principe de la souveraineté des métropoles sur leurs colonies).

- À la limite, utopie sociologique et psychologique, apparition d'un « homme nouveau » – le Che, le *Livre vert* de Kadhafi – après l'Évangile et le marxisme-léninisme.

Le droit des peuples affirmait la nécessité de l'autosuffisance alimentaire de chaque pays, et revendiquait la pleine souveraineté et le libre usage de ses ressources naturelles. Ce droit émergent de non alignement fut en partie bloqué par le Nouvel Ordre Mondial des États-Unis et de leurs alliés industrialisés qui arguent de leur capacité technologique d'exploitation pour légitimer leur empire économique, la justice devant être établie au niveau de la répartition. Ainsi l'assemblée générale de l'ONU (1^{er} mai 1974) affirma patrimoine commun de l'humanité les ressources contenues dans les fonds marins.

Géostratégiques n° 14 - Novembre 2006

Le non alignement des grandes organisations continentales (OEA, OUA, Ligue arabe,...) tenta de se transformer en mode de règlement pacifique interne des conflits, puis en modes de gestion et de prévention des crises. Il ne parvenait pas à assurer la sécurité, la survie des minorités menacées, parfois génocidées. Alors se mettait en place de nouvelles formes de neutralité, au-delà du système de sanctions collectives organisé selon les procédures de l'ONU : la neutralité humanitaire des ONG invoquait le droit puis le devoir d'ingérence ; dit aujourd'hui responsabilité de protéger, le droit de libre accès aux victimes, et une garantie de leur propre sécurité. Sécurité non assurée et par l'hyper terrorisme (attentats-suicide, prises d'otages,...), et par la dissémination des conflits de basse intensité. D'où en cas de danger évident, ou leur retrait du terrain, ou leur engagement de gardes locaux ou entreprises de mercenariat, ou une certaine collaboration avec l'institution militaire, qu'il s'agisse de contingents de leurs propres pays, ou de casques bleus mandatés par l'ONU.

D'où l'apparition souvent difficile d'un « complexe militaro-humanitaire » – ultime garant de la neutralité ne confondant pas la victime et le bourreau, l'agresseur et l'agressé : dernier avatar de la neutralité armée, ou mutation de l'action militaire ? En cet humanitaire confluent la *philia*, l'*agapè*, la *caritas*, la compassion au delà de l'égale empathie à conserver entre tous les acteurs di conflit. Mais psychologiquement, politiquement le Neutre demeure influencé par ses sentiments et ses préférences... Soit donc quelques dissociations.

Neutre	... qui reste en dehors
Neutralité armée	... défensive
Neutralité morale	... éthiquement, offensive, protectrice
Neutralisation négative	... sécurisation de soi
Neutralisation positive	... mise hors d'état de nuire d'un violent
Neutralisation active	... par la force, d'un agresseur potentiel
Neutralisation géographique	... d'une zone, « ventre nu » sous la foi des traités.
Neutralisation géopolitique	... retour à la balance des puissances
Neutralisme	... ou pacifisme égalitariste dans un monde fini ou vision manichéenne du monde

Car demeure la contradiction majeure de la neutralité :

- pour les grands États, l'abstention qu'elle suppose prend place dans leur jeu stratégique

- pour les États secondaires, elle est un mode de sécurité efficace tant que les Grands y trouvent intérêt

- et s'ils y trouvent intérêt, elle peut leur être proposée/imposée ... Est-ce une mise hors de l'Histoire ? Au fond le Neutre repose peut être plus sur une a-violence que sur la non-violence. Le Neutre comme modestie, suspension des arrogances (Roland Barthes), ou le Neutre comme affirmation du droit de soi à la reconnaissance (Paul Ricoeur) ? Le Neutre devrait être hors passion. Il n'est pas fatalement hors armes.

* Professeur Jean Paul CHARNAY est Président du Centre de Philosophie de la Stratégie – Université Paris-Sorbonne.