

Zeitschrift: Revue suisse : la revue des Suisses de l'étranger
Herausgeber: Organisation des Suisses de l'étranger
Band: 49 (2022)
Heft: 6

Artikel: La guerre fait rage en Europe, et la Suisse se bat pour sa neutralité
Autor: Peter, Theodora / Jorio, Marco
DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-1052090>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. [Voir Informations légales.](#)

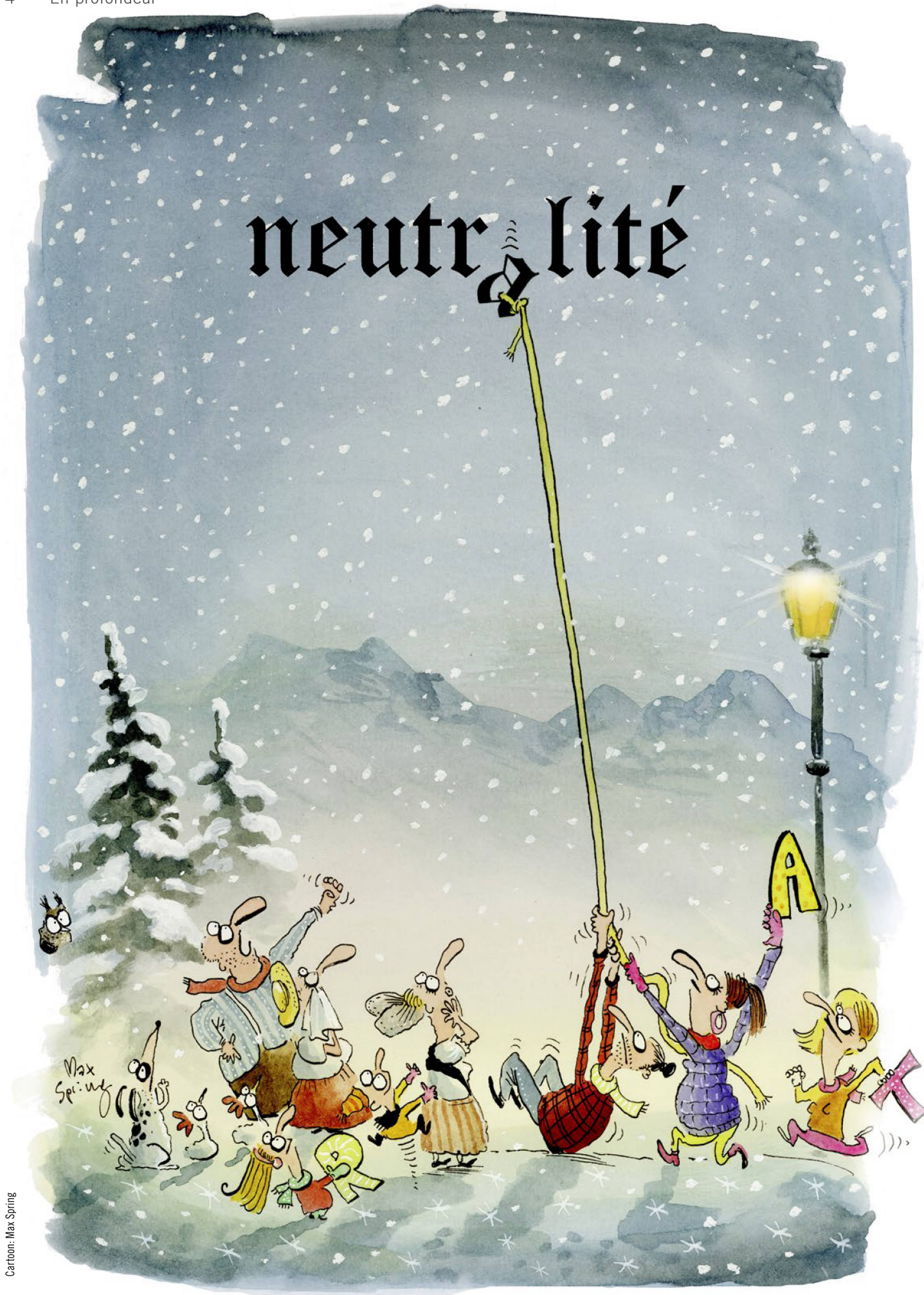
Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. [See Legal notice.](#)

Download PDF: 22.05.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>

neutralité



La guerre fait rage en Europe, et la Suisse se bat pour sa neutralité

Peu de pays pratiquent la neutralité depuis aussi longtemps que la Suisse. Mais est-elle encore adaptée à son temps? Depuis l'attaque de l'Ukraine par la Russie, le débat politique à ce sujet s'est renflammé. Tôt ou tard, cette question fondamentale se décidera dans les urnes.

THEODORA PETER

Comme la démocratie directe, la neutralité fait partie de l'identité de la Suisse. Le pays ne s'immisce pas dans les conflits étrangers, mais apporte son aide en cas de crise humanitaire et offre des services de médiation. Sur le plan international, ce positionnement a suscité des réactions ambivalentes par le passé. Si la volonté et les efforts de la Suisse pour promouvoir la paix ont été salués, on lui a reproché le fait de se tenir à l'écart et de ne penser qu'au profit, notamment pendant la Deuxième Guerre mondiale ou l'apartheid.

L'image de la Suisse en tant que nation non partisane est une nouvelle fois remise en question depuis que la Russie a envahi l'Ukraine en février dernier. Après quelques hésitations initiales, la Suisse a décidé d'appliquer elle aussi, dans une ampleur jamais vue encore, les dures sanctions prises par l'Union européenne (UE). «Faire le jeu d'un agresseur n'est pas neutre», a déclaré le président de la Confédération Ignazio Cassis (PLR) après le début de la guerre pour expliquer la

position du Conseil fédéral, en renvoyant aux violations par la Russie du droit international humanitaire. En revanche, le gouvernement a explicitement refusé de livrer des armes à l'Ukraine. En tant qu'État neutre et en vertu de la Convention de la Haye de 1907, la Suisse n'a en effet le droit de favoriser aucun belligérant.

Neutralité «coopérative» et «active»

Comme le montre l'historien Marco Jorio dans son exposé, la neutralité a recouvert différents concepts et reçu différentes définitions au fil des siècles. Le dernier terme en date, celui de «neutralité coopérative», a été lancé par le conseiller fédéral Ignazio Cassis au Forum économique mondial de Davos en mai. S'adressant à l'opinion publique mondiale, le ministre des affaires étrangères a souligné que la Suisse, en tant que pays neutre, défend à la fois ses propres valeurs et les valeurs communes. «C'est pourquoi la Suisse se tient aux côtés des pays qui n'observent pas

sans rien faire cette attaque contre les fondements de la démocratie.» La Suisse est aussi coopérative en s'engageant pour une «architecture de sécurité stable», qui ne peut être fondée que sur le multilatéralisme. Ignazio Cassis a ainsi défendu le rôle de la Suisse en sa qualité de médiatrice neutre et acceptée par toutes les parties.

L'ancienne ministre des affaires étrangères Micheline Calmy-Rey (PS) avait déjà, au cours de son mandat (2003-2011), promu la notion de «neutralité active». Le pays est passé d'une neutralité née d'une nécessité, d'un besoin de sécurité, à une neutralité active fondée sur le droit international, écrit l'ancienne conseillère fédérale dans son livre «Pour une neutralité active. De la Suisse à l'Europe», paru en 2021. Pour elle, l'adhésion de la Suisse aux Nations unies en 2002 ainsi que la candidature à un siège non permanent au Conseil de sécurité de l'ONU décidée par le Conseil fédéral en 2011 – une tâche que le pays assumera pour la première fois en 2023/2024 – constitue

rien de moins qu'un changement de paradigme.

Christoph Blocher lance une initiative sur la neutralité

L'UDC est en désaccord total avec l'évolution active de la neutralité suisse. Pour ce parti, la reprise des sanctions de l'UE contre la Russie, en particulier, constitue une «rupture de la neutralité». La Suisse est devenue elle-même une belligérante par «pur opportunisme» et a ainsi perdu sa crédibilité de médiatrice, critique l'ancien conseiller fédéral et doyen de l'UDC Christoph Blocher. Pour éviter que le pays ne soit «impliqué dans des guerres» à l'avenir, il a lancé une ini-



Cartoon: Max Spring

tiative populaire avec ses collègues de l'UDC. L'idée est d'ancrer une «neutralité entière, perpétuelle et armée» dans la Constitution fédérale, mais aussi d'y inscrire que la Suisse n'a le droit ni de prendre des sanctions contre les pays belligérants, ni d'adhérer à une coalition de défense. Le 8 novembre 2022, la collecte de signatures pour l'initiative a été lancée.

Jusqu'à présent, la Constitution fédérale décrit la neutralité en termes simples. Elle engage le Parlement et le Conseil fédéral à prendre «les mesures nécessaires pour préserver la sécurité extérieure, l'indépendance et la neutralité de la Suisse». En matière de politique étrangère, la Constitution prévoit que «la Confédération

s'attache à préserver l'indépendance et la prospérité de la Suisse»; et qu'elle contribue notamment «à soulager les populations dans le besoin et à lutter contre la pauvreté ainsi qu'à promouvoir le respect des droits de l'homme, la démocratie, la coexistence pacifique des peuples et la préservation des ressources naturelles». Ces formulations laissent une marge de manœuvre politique considérable, que Christoph Blocher souhaite restreindre par l'ajout d'un article sur la neutralité.

Étendre la collaboration internationale

Il pourrait s'écouler plusieurs années encore avant que le peuple se prononce sur un éventuel amendement

Quelle neutralité?

MARCO JORIO

«Plus personne ne s'y retrouve!», s'est écrié, presque désespéré, le présentateur d'une émission de débat politique consacrée à la neutralité à la télévision suisse tandis que les politiciens présents faisaient valser des concepts de neutralité truffés d'adjectifs. Dans les débats publics aussi, des termes comme neutralité «intégrale», «différentielle» ou «coopérative» se font sauvagement concurrence. L'abondance de ces qualificatifs prouve que la neutralité n'est pas un concept défini de manière fixe. «La neutralité prend une teinte différente selon l'évolution des événements», notait déjà le ministre des affaires étrangères Marcel Pilet-Golaz durant la Deuxième Guerre mondiale.

Certes, il existe depuis 1907 un droit de la neutralité codifié par le droit international, mais il ne fixe que quelques-uns des principes concernant les obligations et les droits des pays neutres en cas de guerre. C'est pourquoi il s'est développé, autour de cela, une politique de neutralité que chaque État neutre met en œuvre

sous sa propre responsabilité en temps de paix et de guerre pour donner de la crédibilité à sa neutralité. Cette politique est encore plus ouverte que le droit de la neutralité. Parmi les différentes «neutralités», il y a d'une part la neutralité «perpétuelle», telle que la pratique la Suisse depuis 400 ans, et d'autre part la neutralité «occasionnelle», qui n'est liée qu'à un conflit précis, et qui est appliquée par presque tous les États dans presque toutes les guerres. La neutralité peut être armée (Suisse, Autriche) ou non (Costa Rica); elle peut être reconnue par le droit international (Suisse, Autriche) ou mise en œuvre comme une pratique librement choisie, sans reconnaissance par le droit international (Irlande).

Cependant, la neutralité évolue, même celle pratiquée par la Suisse, perpétuelle, armée et reconnue par le droit international depuis 1815. Jusqu'à la Première Guerre mondiale, la neutralité possédait une connotation exclusivement militaire. Au cours de cette guerre, les deux parties belligérantes se livraient

de la Constitution fédérale. Néanmoins, en lançant une récolte de signatures, l'UDC a inscrit le sujet de la neutralité à l'agenda politique des élections fédérales de 2023. L'initiative est activement soutenue par l'association «Pro Suisse», née de l'Action pour une Suisse indépendante et neutre (ASIN) et qui s'est donné pour mission de lutter contre tout rapprochement entre la Suisse et l'UE.

Les autres partis politiques considèrent que l'interprétation de la neutralité de l'UDC est dépassée. L'opinion dominante est que face à la guerre en Ukraine, on a besoin de davantage de collaboration internationale, et non d'isolement. Le PLR n'exclut pas non plus un rapprochement avec l'OTAN. Il est également question de demander l'assouplissement



Marco Jorio, Dr. h. c., est un historien spécialisé en histoire moderne et en histoire suisse. Il a dirigé pendant 30 ans le projet du «Dictionnaire historique de la Suisse» et en a été le rédacteur en chef. Une histoire de la neutralité paraîtra bientôt sous sa plume.

une guerre économique sans merci, dans laquelle même les États neutres étaient impliqués contre leur gré. La Suisse a dû soumettre presque tout son commerce extérieur au contrôle des deux alliances guerrières. C'est alors qu'est apparu le terme de neutralité économique.

Après la guerre, la Suisse est entrée à la Société des Nations (SdN). Elle n'était cependant pas prête à renoncer à sa neutralité militaire. Après d'âpres négocia-

tions, elle a obtenu, dans la déclaration de Londres de 1920, la dispense de participer aux sanctions militaires, mais non aux sanctions économiques. Ce modèle de neutralité a pris le nom de «neutralité différentielle». Lorsque, dans les années 1930, il s'est avéré que la SdN n'était pas en mesure de garantir la paix mondiale, la Suisse s'en est distancée en proclamant son «retour à la neutralité intégrale» en 1938. La SdN lui a alors accordé le droit de ne plus appliquer les sanctions économiques décidées par la SdN.

La Suisse a continué d'appliquer cette «neutralité intégrale» pendant la Deuxième Guerre mondiale et la guerre froide tout en assouplissant peu à peu, depuis les années 1960, cette position rigide et juridiquement très formelle. Le pays est ainsi entré au Conseil de l'Europe, il a mené une politique idéaliste en matière de droits humains et a participé activement aux négociations de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (CSCE, aujourd'hui : OSCE). Depuis

l'adhésion de la Suisse à l'ONU, il y a 20 ans, la Suisse applique à nouveau une sorte de «neutralité différentielle». Contrairement à 1920, elle ne s'est pas vu accorder formellement de statut neutre au moment de son entrée à l'ONU. Mais elle a déclaré de manière unilatérale vouloir conserver sa neutralité. À présent, la Charte de l'ONU restreint la neutralité et contraint la Suisse à reprendre à son compte les sanctions prononcées par l'ONU. En plus de cela, la loi suisse sur les sanctions prévoit également que le pays suive des sanctions prises par l'OSCE et ses principaux partenaires commerciaux, comme il le fait actuellement avec les sanctions prises par l'Europe contre l'agresseur russe. Le concept de «neutralité coopérative» récemment inventé par le président de la Confédération Ignazio Cassis deviendrait-il un jour réalité? L'avenir le dira.

La neutralité dans le «Dictionnaire historique de la Suisse»: [revue.link/neutre](https://www.his.ch/revue/link/neutre)

des règles strictes présidant à l'exportation du matériel de guerre suisse. Si l'on n'envisage pas de livrer directement des armes à un belligérant, des parlementaires de droite s'offusquent tout de même que des pays comme l'Allemagne, par exemple, ne puissent pas fournir à l'Ukraine des munitions pour blindés achetées à la Suisse. Une commission du Conseil des États étudie actuellement des exceptions à cette interdiction dite de réexportation. Normalement, celle-ci sert à éviter que des armes suisses ne se retrouvent entre de «mauvaises» mains par des moyens détournés.

Aussi une question de solidarité

Comme il l'a réaffirmé cet automne, le Conseil fédéral s'en tient à la politique

de neutralité qu'il a appliquée jusqu'ici. Il considère notamment que la récente reprise des sanctions de l'UE contre la Russie est compatible avec la neutralité. De plus, le gouvernement veut intensifier sa coopération avec l'étranger – tant avec l'UE qu'avec l'OTAN – sur les questions touchant à la sécurité et à la défense. Si la ministre de la défense Viola Amherd (Le Centre) exclut catégoriquement une adhésion à l'OTAN, elle estime que l'armée suisse doit pouvoir participer, par exemple, à des exercices de défense de l'alliance militaire. «Nous ne pouvons pas nous contenter de profiter», a-t-elle souligné dans une interview accordée à un journal. La Suisse, affirme-t-elle, a besoin de partenaires pour pouvoir compter sur un soutien en cas d'urgence. Or, dit-elle,

de telles coopérations sont toujours basées sur «un échange». Enfin, contribuer à la stabilité sur le continent est aussi une question de solidarité.

Face à une guerre se déroulant au cœur de l'Europe, les certitudes qui prévalaient au sujet d'une paix et d'une prospérité durables vacillent, y compris en Suisse. Dans un monde instable, ce pays neutre doit retrouver sa place.

«La neutralité de la Suisse». Publication du DFAE, 2022 [revue.link/neutralite](https://www.his.ch/revue/link/neutralite)



«Pour une neutralité active. De la Suisse à l'Europe». Micheline Calmy-Rey. PPR (2021)