Zeitschrift: Revue Militaire Suisse
Herausgeber: Association de la Revue Militaire Suisse
Band: - (2023)
Heft: 2

Artikel: Checklist pour la neutralité suisse
Autor: Riklin, Alois
DOI: https://doi.org/10.5169/seals-1042016

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: 11.05.2025

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

A gauche un Allemand, à droite un soldat français, au fond un soldat suisse derrière un œuf encore intact, observant de loin les événements.
Image: Bibliothèque am Guisanplatz (BiG).

Politique de sécurité

Checklist pour la neutralité suisse

Col Alois Riklin
Professeur émérite de sciences politiques de l'Université de Saint-Gall

Afin de clarifier le débat actuel, déroutant et polarisant, sur la neutralité en Suisse, cette *« check-list »* vise à compiler le plus clairement et le plus précisément possible les connaissances minimales de base sur la neutralité suisse.

Dans le langage familier, « neutre » signifie « impartial », sans parti pris ni préjugés. Mais en politique internationale, on entend par « neutralité » la non-participation d'un Etat aux guerres d'autres Etats. Ce que la non-participation signifie réellement selon le droit international est sujet à l'évolution des temps. Depuis 1907, les droits et devoirs des Etats neutres sont partiellement codifiée dans les V^e^ et XIII^e^ Conventions de La Haye. Outre d'autres traités internationaux (tels que les Conventions de Genève pour la protection des victimes de la guerre de 1949 et 1977) et le droit international coutumier (tel que la guerre aérienne), les règles suivantes s'appliquent aux neutres comme aux belligérants.

Droit de la neutralité

Il est interdit à un Etat neutre de mettre ses propres troupes et bases d'opérations à la disposition des belligérants, d'autoriser le passage et le survol, de permettre le recrutement de combattants sur son territoire, de fournir du matériel de guerre à partir des stocks appartenant à l'Etat, d'accorder des crédits d'Etat à des fins de guerre, et de tolérer la transmission de messages militaires aux belligérants depuis son territoire. Un Etat neutre ne doit pas tolérer des actes contraires à la neutralité sur son territoire ; il doit les « punir ».

L'Etat neutre a le droit d'accorder l'asile aux réfugiés et d'interner les combattants des belligérants. Il a le droit de continuer à commercer avec les Etats belligérants, à une exception près : s'il restreint ou interdit l'exportation et le transit de matériel de guerre, il doit traiter les belligérants de manière égale. Les Etats neutres et leurs citoyens conservent le droit de commenter les conflits internationaux, y compris les violations du droit international et les crimes de guerre (pas de neutralité d'opinion). La loi de la neutralité n'interdit pas à l'Etat neutre d'imposer lui-même des sanctions économiques, ou de participer à des sanctions économiques, en particulier contre les Etats qui violent l'interdiction d'agression de la Charte des Nations Unies. Si un Etat neutre est attaqué militairement, il a le droit de se défendre et de s'allier avec d'autres Etats.

Les Etats belligérants sont tenus de respecter la neutralité et, par conséquent, de s'abstenir de toute violation du territoire et de l'espace aérien neutres. « *Le territoire des puissances neutres est inviolable.* » (Article 1 de la V^e^ Convention de La Haye)

Un Etat neutre en permanence doit mener, en temps de paix déjà, une politique étrangère et de sécurité lui permettant de respecter ses obligations de neutralité en cas de guerre. L'interdiction d'alliances, l'interdiction de stationner des forces armées étrangères et l'exigence en matière d'armement sont considérées comme les effets préliminaires de la neutralité permanente en temps de paix.

En un mot : « *Nous nous engageons à ne conclure aucune alliance militaire, à ne déclencher ou à ne prendre part à aucune guerre, tant que nous ne serons pas nous-mêmes attaqués militairement. Mais si la guerre est menée contre nous, nous nous défendrons et, si nécessaire, nous allierons avec d'autres Etats.* »

Politique de neutralité

La politique de neutralité doit être distinguée de la loi de neutralité. Elle comprend toutes les mesures qu'un Etat neutre en temps de guerre et un Etat neutre en permanence en temps de paix peuvent prendre à leur propre discrétion, au-delà de leurs obligations en vertu du droit de neutralité, afin d'assurer l'efficacité, la durabilité, la prévisibilité et la crédibilité de sa neutralité.

Neutralité et solidarité

Après la Seconde Guerre mondiale, la neutralité en général, et la neutralité suisse en particulier, a été discréditée au plan international. Avec la devise « neutralité et solidarité », le conseiller fédéral Max Petitpierre a contrecarré ceci en tant que ministre des Affaires étrangères. Ainsi, la Suisse a participé au Plan Marshall pour la reconstruction et la réorganisation de l'Europe. La devise est devenue un slogan de la politique étrangère suisse.

La solidarité internationale revêt une double dimension. D'une part, la Suisse s'engage à compenser l'écart lié à la neutralité en offrant des services de solidarité. En revanche, elle annonce qu'elle entend faire preuve de solidarité internationale au-delà de la neutralité. Il s'agit, par exemple, de la coopération internationale au développement et des secours internationaux en cas de catastrophe. La solidarité n'est pas une qualité de la neutralité, mais un complément. L'autosatisfaction est à éviter. Dans l'esprit de Carl Spitteler dans son discours « Notre point de vue suisse » au début de la Première Guerre mondiale : *« Veuillez faire taire autant que possible les fantasmes patriotiques d'une mission exemplaire en Suisse. »*

La Suisse comme île de paix et ses bons offices : carte postale de 1917. Image : Musée national suisse.

Particularités de la neutralité suisse

La neutralité suisse se caractérise par sept particularités :

1. Neutralité perpétuelle ou permanente, contrairement à habituelle ou occasionnelle (par ex. l'Irlande). Les termes « neutralité perpétuelle » apparaissent pour la première fois dans l'Acte de neutralité de la Conférence de Paris de 1815. Depuis lors, la Suisse s'y est attachée sans interruption.
2. Neutralité reconnue par le droit international, par opposition à la neutralité de fait (par ex. la Suède) : par l'Acte de neutralité de Paris de 1815, le Traité de paix de Versailles de 1919 (Art.435), la Déclaration de Londres de la Société des Nations en 1920 et 2002, par l'admission de la Suisse à la l'ONU soumise à la neutralité.
3. Neutralité autodéterminée, par opposition à la neutralité déterminée par autrui (telle la Belgique en 1831) : L'Acte de Neutralité de 1815 ne fut pas un diktat des grandes puissances.
4. Neutralité armée, par opposition à non armée (comme le Costa Rica) : la 5e Convention de La Haye de 1907 afffirme le droit à la défense militaire (article 10).
5. Neutralité non alignée : dans la conception antérieure de la neutralité, les alliances défensives étaient autorisées. Depuis la Constitution fédérale de 1848, les cantons sont interdits d'alliances spéciales, et la Suisse n'a jamais rejoint une alliance militaire depuis 1815.
6. Neutralité différentielle : avec l'adhésion à la Société des Nations en 1920 et aux Nations Unies en 2002, la Suisse s'est engagée à participer aux sanctions économiques imposées par la communauté internationale.
7. Neutralité intégrale : avant d'adhérer à la Société des Nations et de 1938 à 2002, la neutralité suisse était « intégrale », ce qui signifie que la Suisse n'était pas obligée de participer aux sanctions économiques internationales.

Après la Seconde Guerre mondiale, les conseillers fédéraux ont inventé de nouveaux adjectifs pour la neutralité particulière de la Suisse :

- Neutralité active : le Conseiller fédéral Petitpierre et la Conseillère fédérale Calmy-Rey ont imposé la nouvelle désignation comme terme générique pour la politique étrangère suisse dans son ensemble.
- Neutralité globale : le Conseiller fédéral Blocher a plaidé pour un « N global », en opposition au « N actif » de sa collègue au Conseil fédéral ; l'ancien ministre envisage maintenant une initiative populaire sous ce titre. Si ceci signifie un retour au « N. intégral », la Suisse devra se retirer de l'ONU.-
- Neutralité coopérative : pour l'instant, cette proposition du conseiller fédéral Ignazio Cassis reste une formule creuse faute d'interprétation du contenu. La conférence ukrainienne de Lugano en 2022 n'est pas « une première tentative de neutralité coopérative », mais une mise à jour des « bons offices ».

Les trois qualificatifs vides de sens n'apportent aucune valeur ajoutée. Les sept caractéristiques traditionnelles de la neutralité suisse suffisent amplement.

Neutralité dans la Constitution fédérale

La neutralité n'est pas une norme de la Constitution écrite. En 1848, la Diète s'est délibérément abstenue d'inclure la neutralité dans l'article d'objet de la première constitution fédérale. Elle a justifié cette renonciation en arguant que la neutralité était un « moyen de parvenir à une fin », une « mesure actuellement appropriée pour assurer l'indépendance de la Suisse »; dans certaines circonstances, la neutralité devra être abandonnée « dans l'intérêt de sa propre indépendance ». C'est pourquoi la neutralité n'est expressément mentionnée que comme l'une des compétences de l'Assemblée fédérale.

C'est encore le cas à ce jour. Même dans la Constitution fédérale de 1999, la neutralité n'est mentionnée ni dans le préambule, ni dans l'article sur l'objet (art. 2), ni dans les objectifs de la politique étrangère (art. 54) et de la politique de sécurité (art. 57). La neutralité n'apparaît que dans la partie relative aux compétences des organes fédéraux: les mesures visant à garantir la sécurité extérieure, l'indépendance et la neutralité de la Suisse relèvent de la compétence de l'Assemblée fédérale (art. 173) et du Conseil fédéral (art. 185).

Le texte constitutionnel ne contient aucune obligation de maintenir la neutralité. Cependant, à la suite d'une pratique de longue date, on peut supposer que la neutralité est devenue un droit constitutionnel substantiel par droit coutumier, de sorte que la renonciation à la neutralité nécessiterait probablement un référendum. Certes, la renonciation à la neutralité par adhésion à l'OTAN, c'est-à-dire une alliance militaire avec devoir d'assistance, nécessiterait un référendum obligatoire (art. 140).

Neutralité et «bons offices»

Les « bons offices » désignent les procédures dans lesquelles, en cas de conflit politique, un tiers non impliqué essaie au moins de faciliter le contact entre les parties en conflit ou, en outre, de contribuer à la modération ou à la résolution d'un conflit. Des exemples de tels services sont: fournir l'infrastructure en tant que pays hôte d'organisations et de conférences internationales, représenter les intérêts d'Etats sans relations diplomatiques, médiation, participation à des commissions d'enquête et de contrôle, promotion de l'arbitrage, participation à des procédures d'arbitrage, mise à disposition de personnalités pour des tâches particulières, etc.

La Suisse a rendu son plus grand « bon service » en fondant et en développant la Croix-Rouge et le Croissant-Rouge mondiaux à partir de 1863 ainsi que, en tant qu'initiatrice et administratrice des Conventions de Genève de 1864, 1929, 1949 et 1977. Le Comité international de la Croix-Rouge (CICR) est un organisme indépendant et impartial composé de personnalités suisses, qui gère l'ensemble de l'organisation depuis son siège genevois et, avec l'aide de délégués recrutés internationalement sur place dans les zones de conflit, soutient l'application du droit international humanitaire conformément aux Conventions de Genève. La neutralité permanente de la Suisse favorise l'impartialité du CICR.

Une particularité des «bons offices» est l'institution de la puissance protectrice fondée sur la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques de 1961 et sur les relations consulaires de 1963. Cette tâche se limite généralement aux services administratifs et à la fonction de facteur, mais peut aussi servir d'intermédiaire. Depuis la guerre franco-allemande de 1870/71, la Suisse a souvent assumé des mandats de puissance protectrice, dont récemment trois particulièrement importants entre USA/Iran, USA/Cuba et Russie/Géorgie.

Les « bons offices » ne sont pas un argument de vente unique des Etats neutres. Mais la neutralité permanente y est particulièrement prédestinée.

Neutralité et exportations de matériel de guerre

La base juridique internationale se trouve dans la 5e Convention de La Haye de 1907. Celle-ci exige que l'Etat neutre traite les belligérants de manière égale s'il restreint ou interdit l'exportation et le transit de matériel de guerre (article 9). La base juridique la plus importante en vertu de la loi de l'Etat est la Loi sur le matériel de guerre (en date du 1er mai 2022). En conséquence, l'importation, l'exportation et le transit de matériel de guerre nécessitent un permis fédéral; le Conseil fédéral règle l'obligation d'autorisation (art. 17). En règle générale, une licence d'exportation ne peut être accordée que si le gouvernement du pays destinataire déclare que le matériel ne sera pas réexporté (article 18). L'exportation et le transit de matériel de guerre ne peuvent être agréés si...

- le pays de destination est impliqué dans un conflit interne ou international;
- le pays de destination viole gravement et systématiquement les droits de l'homme;
- il existe un risque élevé dans le pays de destination que le matériel de guerre à exporter soit utilisé contre la population civile;
- il existe un risque élevé dans le pays de destination que le matériel de guerre à exporter soit transmis à un destinataire final indésirable. (art. 22).

La loi sur le matériel de guerre est complétée par la Loi sur le contrôle des marchandises (depuis le 1er janvier 2022). Elle réglemente l'exportation de biens pouvant être utilisés à des fins civiles et militaires (Pilatus-Porter !).

La modification de la loi suisse sur le matériel de guerre concernant la réexportation, qui est actuellement débattue par les parlementaires, est soumise au principe d'égalité de traitement en droit international. La Suisse ne peut saper unilatéralement la Convention multilatérale de La Haye. Le droit international prime.

Le différend embarrassant pour la Suisse sur l'exportation directe et indirecte de matériel de guerre en faveur de l'Ukraine, qui a été attaquée par la Russie en violation du droit international, ne peut être évité que si la Suisse neutre s'abstient d'exporter du matériel de guerre. En 1972, le peuple et les cantons sont presque tombés d'accord sur une interdiction totale des exportations d'armes (49,7 %). Le gouvernement fédéral a alors promulgué une loi stricte sur l'exportation d'armes, laquelle a ensuite été à

nouveau assouplie. L'exportation de matériel de guerre est le talon d'Achille de la neutralité.

Dans tous les cas, la Suisse devrait compenser le refus de solidarité dû à sa neutralité par une aide humanitaire d'autant plus généreuse en faveur du pays injustement et brutalement attaqué. A cet égard, hormis l'accueil des réfugiés et la conférence ukrainienne de Lugano, elle se classe au bas du classement.

Neutralité et sanctions économiques

Selon la Loi suisse sur l'embargo (depuis le 1er janvier 2022), la Suisse peut participer à des mesures coercitives de l'ONU, de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE), ou à celles des « partenaires commerciaux les plus importants » de la Suisse, à condition qu'elles servent au respect du droit international et en particulier au respect des droits de l'Homme.

Si, conformément à la Charte des Nations Unies, le Conseil de sécurité décide de sanctions économiques et autres sanctions pacifiques en cas de menace ou de rupture de la paix, tous les membres de l'ONU, y compris la Suisse neutre, doivent appliquer ces mesures (articles 25 et 41). La participation aux sanctions militaires, en revanche, nécessite un accord spécial avec les Etats concernés (article 43). Si un membre permanent du Conseil de sécurité exerce son droit de veto, l'ONU ne peut imposer de sanctions économiques ou militaires envers un agresseur. Cela s'est également produit dans le cas de la guerre en Ukraine.

L'OSCE n'a pas ordonné de sanctions dans la guerre contre l'Ukraine, mais l'Union européenne, le plus important partenaire commercial de la Suisse, l'a fait. Après avoir initialement voulu empêcher le contournement des sanctions de l'UE (« Courant normal »), la Suisse a ensuite pleinement rejoint les mesures coercitives après de vives protestations internationales. Ni la loi d'embargo, ni la loi de neutralité n'interdisent ce comportement. Compte tenu de l'évolution de la situation géopolitique, dans laquelle une superpuissance européenne autoritaire mène une guerre extrêmement brutale contre un petit pays européen et démocratique, en violation flagrante des règles de l'OSCE et de l'ONU, et nie même l'existence étatique du pays agressé, la participation de la Suisse, bien que n'étant pas membre de l'UE, aux sanctions de l'Union européenne, est légitime en vertu du droit international et du droit de la neutralité. Cependant, ceci nuit au potentiel de « bons offices » de la Suisse neutre. La Russie ne considère déjà plus la Suisse comme un pays neutre.

Fonctions de la neutralité suisse

La plupart des fonctionnaires responsables ne considéraient pas la neutralité suisse comme un but ou un objectif constitutionnel, mais plutôt comme un moyen d'atteindre certains objectifs. L'objectif primordial qui peut être déduit de l'histoire de neutralité de la Suisse est la préservation et la promotion de la paix intérieure et extérieure dans une relative indépendance et le bien commun. Six fonctions de la neutralité peuvent être identifiées dans le cadre de cet objectif :

1. La fonction d'intégration a servi la paix intérieure et la cohésion interne de la Confédération confessionnellement et culturellement hétérogène.
2. La fonction de paix : l'engagement de l'Etat neutre en permanence à ne pas déclencher ou participer à une guerre était historiquement un cas particulier de la politique de paix.
3. La fonction d'indépendance et de protection assurait la paix extérieure en éloignant les guerres de son propre pays et en évitant plus ou moins les efforts hégémoniques des grandes puissances.
4. La fonction de libre-échange a permis la poursuite du commerce même avec les belligérants et a ainsi assuré la survie économique du petit Etat, pauvre en matières premières et dépendant du commerce extérieur.
5. La fonction d'équilibre a longtemps correspondu aux intérêts géostratégiques de l'Europe.
6. La fonction de service a permis de compenser dans la mesure du possible l'écart lié à la neutralité en faisant preuve de solidarité internationale.

Périodisation de la neutralité suisse

Mise en forme progressive (XVe siècle à 1798)

La neutralité suisse ne s'est pas imposée d'un coup à la suite d'un acte de volonté ponctuel, mais « *s'est progressivement éveillée de la pénombre des interdépendances de droit international à une prise de conscience claire* » (Edgar Bonjour). Des raisons de politique intérieure et étrangère étaient en cause. Sur le plan intérieur, à partir du XVe siècle, les nouveaux membres de la confédération étaient obligés de « s'asseoir tranquillement » et d'arbitrer en cas de conflits entre les villes. En matière de politique étrangère, le choc de la défaite de Marignan (1515) entraîne l'effondrement de la politique de puissance suisse. La première déclaration officielle de neutralité par la Diète remonte à 1674.

Bien sûr, l'ancienne neutralité confédérée différait du concept ultérieur de neutralité. D'abord, selon l'ouvrage classique de droit international d'Hugo Grotius (1625), l'Etat neutre était obligé d'accorder aux belligérants un passage militaire. Deuxièmement, la conclusion d'alliances défensives était considérée comme permise. Troisièmement, la Suisse a été autorisée à permettre aux puissances belligérantes de recruter des mercenaires suisses. Quatrièmement, en ce qui concerne le commerce, Grotius soutenait que l'Etat neutre ne devait rien faire pour renforcer l'avocat de la cause injuste ou affaiblir le défenseur de la cause juste ; en cas de doute, il devait traiter les deux parties de manière égale. Ce n'est qu'en 1758 que l'expert neuchâtelois en droit international Emer de Vattel atteste que les Etats neutres sont libres de commercer avec les belligérants.

Solidification (1815 à 1914)

L'invasion française et la révolution intérieure de 1798 ont conduit à l'effondrement de l'ancienne Confédération. La Suisse est devenue un théâtre de guerre, un pays occupé et une zone de transit. Ni la France, ni les Alliés ne respectaient la neutralité.

Comme par miracle, la neutralité suisse est sortie renforcée de cette crise des plus profondes. Après que le Congrès de Vienne en 1815 eut redéfini la carte politique de l'Europe, y compris les frontières extérieures de la Confédération, les cinq grandes puissances que sont l'Autriche, la France, la Grande-Bretagne, la Prusse et la Russie publièrent, à l'occasion de la Conférence de paix de Paris le 20 novembre 1815, l'Acte *« portant reconnaissance et garantie de la neutralité perpétuelle de la Suisse et de l'inviolabilité de son territoire »*. La fonction d'équilibre géostratégique de la neutralité fut déterminante. En tant que gardienne des cols alpins , la Suisse contrôlait des liaisons Nord-Sud stratégiquement importantes.

Lors de la guerre franco-allemande de 1870/71, la Suisse a interné l'armée française Bourbaki vaincue. 87'000 officiers et soldats furent logés dans 190 localités, nourris, soignés et gardés. Cette assistance a façonné un aspect de la loi ultérieure sur la neutralité.

Au coup de chance de la politique étrangère de 1815 succéda celui de 1848, lorsque la Suisse réussit à fonder l'Etat fédéral après la crise de la guerre du Sonderbund. La période de consolidation s'achèvera en 1907 avec la codification du droit de la neutralité, jusque-là essentiellement fondé sur le droit international coutumier, dans les Conventions de La Haye.

Libération conditionnelle avec réserves (1914 à 1945)

Une fois de plus, la neutralité pendant la Première Guerre mondiale a été importante pour la cohésion interne de la Suisse. Car du moins dans la phase initiale, les sympathies de nombreux Suisses alémaniques étaient tournées vers l'Allemagne, tandis que celles des Suisses romands étaient plutôt tournées vers la France. En violation des droits de libre-échange des Etats neutres, qui venaient seulement d'être confirmés dans l'Arrangement de La Haye, la Suisse se trouva entraînée dans la guerre économique ; elle devait même tolérer des inspecteurs étrangers dans son propre pays. En revanche, l'échange unilatéral d'informations de l'armée avec l'Allemagne constitue une violation flagrante de la loi de neutralité (l'affaire des colonels). La tentative du Conseiller fédéral Arthur Hoffmann de négocier une paix germano-russe séparée était maladroite en termes de politique de neutralité ; il dut démissionner après que cela ait été connu. En revanche, les « bons offices » concernant la représentation des intérêts diplomatiques (25 mandats) et l'internement de troupes étrangères (68'000) ont été universellement appréciés.

La création de la Société des Nations annonce une période particulièrement active de la politique étrangère suisse. Dans le traité de paix de Versailles, les garanties de l'acte de neutralité de 1815 sont reconnues comme « un accord international en vue du maintien de la paix ». La Suisse était obligée de participer aux sanctions économiques mais pas aux sanctions militaires (« neutralité différentielle »). Après une rude campagne référendaire, le peuple et les cantons acceptent d'adhérer à la Société des Nations (56%). En dépit de la concurrence, Genève fut choisie comme siège de la Société des Nations. D'importantes conférences eurent lieu en Suisse dans l'entre-deux-guerres. Aucun autre pays n'était aussi attaché à l'arbitrage et aux procédures d'arbitrage. Suite au retrait de la Société des Nations du Japon, de l'Allemagne et de l'Italie et des sanctions imposées dans le conflit abyssin, la Suisse est revenue à la « neutralité intégrale » en 1938, avec l'approbation du Conseil de la Société des Nations.

Pendant la Seconde Guerre mondiale, la Suisse se trouva menacée existentiellement. La neutralité passa le test, même si la loi de la neutralité ne fut pas toujours respectée par les deux parties belligérantes, et marginalement aussi par la Suisse. La Suisse a interné 100'000 combattants et géré des mandats de protection pour 35 pays. Le CICR employait 4'000 personnes pour s'occuper des prisonniers de guerre et rechercher les personnes disparues.

Grâce au mélange imprévu et réussi de résistance, d'adaptation et de services internationaux, mais surtout grâce à la victoire alliée, la Suisse a été épargnée par la guerre.

Exagération (1945 à 1989)

Pendant la « guerre froide », le Conseil fédéral, le Parlement et les principaux milieux d'affaires mesuraient presque tous les problèmes de politique étrangère à l'aune d'une conception exagérée de la neutralité. Dès le début, la Suisse ne faisait partie que de l'OECE (plus tard OCDE), de l'AELE et de la CSCE. La Suisse n'a adhéré au Conseil de l'Europe et à la CEDH que respectivement 14 et 24 ans après leur fondation ; et c'est 41 ans après sa fondation que le peuple et les cantons ont rejeté l'adhésion à l'ONU (75%). Cela rappelle le mot du Conseiller fédéral Ritschard : *« Les Suisses se lèvent tôt et se réveillent tard. »* En 1981 encore, le Conseil fédéral déclarait que la neutralité était le moyen le plus important de la politique étrangère suisse et que l'indépendance était l'objectif le plus important.

Néanmoins, la Suisse n'a pu échapper à l'image de « neutre de l'Occident ». Idéologiquement, elle était naturellement du côté des démocraties occidentales, et économiquement, elle était nécessairement liée aux pays voisins et axés sur le marché. Dans l'accord Hotz-Linder (1951), longtemps tenu secret, elle cède à la pression américaine et participe aux mesures d'embargo contre les Etats communistes. Dans la mission coréenne de surveillance de l'armistice (depuis 1953), la Suède et la Suisse ont accepté le rôle de « neutres occidentaux » aux côtés des « neutres orientaux » Pologne et URSS. Dans la commission de rapatriement des prisonniers de guerre (1953/54) les quatre « neutres » ont servi sous la présidence du « super neutre » Etat indien.

En fin de compte, la Suisse a essayé de donner corps à la deuxième partie de la devise « neutralité et solidarité ». Elle abrite toujours le siège européen et de nombreuses organisations spécialisées des Nations Unies. Des conférences internationales, y compris d'importantes réunions au sommet, se tiennent presque tous les jours à Genève. En 1989, le CICR employait 800 délégués et 4'500 agents locaux.

Clarification et polarisation (depuis 1989)

L'implosion de l'empire communiste soviétique a fondamentalement changé la situation géopolitique en Europe. Dans plusieurs rapports sur la politique étrangère, la politique de sécurité et la neutralité, le Conseil fédéral a positionné la Suisse dans le nouvel environnement international. Teneur de base :

Abandon de la priorité antérieure d'affirmation de l'indépendance, intégration de l'objectif d'indépendance dans un objectif de politique étrangère multidimensionnel, redimensionnement de la neutralité à son contenu essentiel en vertu du droit international, adhésion à l'UE et à l'ONU tout en maintenant la neutralité, participation aux sanctions économiques, participation aux opérations de maintien de la paix de l'ONU et de l'OSCE à l'exclusion des opérations de combat, coopération internationale non alignée en matière de politique de sécurité.

Dans la nouvelle Constitution fédérale de 1999, les objectifs de la politique extérieure sont définis comme suit (art. 54, al. 2) : *« La Confédération s'attache à préserver l'indépendance et la prospérité de la Suisse ; 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.»*

Par la suite, le peuple et les cantons ont rejeté l'adhésion à l'EEE en 1992 (50,3%), ont accepté la nouvelle Constitution fédérale en 1999 (59,2%) et ont accepté l'adhésion à l'ONU en 2002 (54,6%). En 1996, la Suisse a adhéré sans référendum au « Partenariat pour la paix », auquel appartiennent 29 pays de l'OTAN et 22 pays partenaires. Un « partenariat pour la paix » avait déjà été convenu entre l'OTAN et la Russie. Au lieu de rejoindre l'EEE, la Suisse a réussi à participer largement au marché intérieur de l'UE par le biais d'accords bilatéraux. L'adhésion à l'UE a été reportée. Ces décisions, ainsi que d'autres, ont clarifié le positionnement international de la Suisse, mais ont accru la polarisation dans le pays.

Cette polarisation a eu un impact sur la neutralité et a également atteint le collège du Bundesrat. La Ministre des Affaires étrangères Calmy-Rey a appelé à une « neutralité active », le Ministre de la Justice Blocher à une « neutralité globale ». Si l'on lit les discours publics dans le duel à distance des opposants, on se rend compte qu'aucun d'eux n'avait en vue la neutralité, mais plutôt toute la politique étrangère, moins la politique commerciale extérieure. Le débat d'aujourd'hui sur la neutralité dans le contexte de la guerre en Ukraine a une histoire.

Vue externe et interne de la neutralité suisse

La Suisse n'a pas inventé la neutralité. Mais elle a pratiqué la neutralité le plus longtemps au monde, soit environ un demi-millénaire. Et c'est elle qui a le plus contribué à façonner la neutralité foncière en vertu du droit international (par exemple, les mandats de protection, les réfugiés, l'internement, le libre-échange).

D'un point de vue étranger, la neutralité suisse était et est perçue différemment, respectée par certains comme une contribution honorable à la paix ou du moins comme une politique d'affirmation de soi d'un petit Etat, soupçonnée par d'autres d'hypocrisie, de lâcheté, d'évasion tarifaire et profiteur. Pendant la guerre d'Ukraine, le comportement hésitant de la Suisse n'a pas été bien accueilli par les Etats démocratiques et le refus de réexporter du matériel de guerre n'a pas été compris.

Du point de vue suisse, en dehors de la période 1798 à 1815, l'histoire de la neutralité suisse constitue une réussite. Elle a contribué à renforcer la cohésion interne, à assurer l'existence de la Confédération et à préserver le pays des guerres. La neutralité était principalement perçue comme un concept astucieux de sauvegarde des intérêts, comme une politique légitime d'un petit Etat envers les grandes puissances. En l'absence du pouvoir sur lequel règnent les grands Etats et les associations d'Etats, le petit Etat a essayé de se débrouiller avec astuce. Dans le même temps, la Suisse s'est acquis une bonne volonté internationale en tentant de compenser le calcul sobre de la sauvegarde des intérêts par des services fondés sur la solidarité.

Sur la base de l'expérience historique, il n'est pas surprenant que les Suisses voient la neutralité sous un jour positif. Entre 1995 et 2022, 80 à 97% étaient d'accord avec l'affirmation : « La Suisse doit rester neutre », et la tendance était à la hausse. Entre 1999 et 2022, 65 à 87% ont soutenu l'affirmation : « La neutralité est inextricablement liée à notre conception suisse de l'Etat. »

La neutralité suisse aujourd'hui

Alors que la majorité de la population suisse est largement en faveur de la neutralité, la discussion auparavant polarisée sur la neutralité s'est transformée en un brouhaha de voix sans espoir au milieu de la guerre d'Ukraine. Elle va de la neutralité globale (Blocher), intégrale, éternelle et plus lourdement armée, à la neutralité différentielle, active (Calmy-Rey), coopérative (Cassis), non permanente (Rhinow), non alignée, quasi alignée (Villiger, Amherd, Burkart, Häsler), neutralité non armée (GSsA) et décente (Pfister) jusqu'à la remise en cause de la loi de neutralité de La Haye et à la renonciation à la neutralité (Cottier).

Compte tenu de la loyauté écrasante de la population envers la neutralité, de la polarisation déroutante des experts de la neutralité et de l'issue incertaine de la guerre d'Ukraine, les décisions concernant l'avenir de la neutralité ont-elles un sens maintenant ? Certainement pas ! Au milieu d'une tempête, vous ne jetez pas prématurément la boussole éprouvée par le grain. Ce qu'il faut maintenant, ce n'est pas une escalade du débat sur la neutralité, mais plutôt la meilleure aide humanitaire possible pour les femmes et les hommes qui souffrent en Ukraine.

A. R.

Cet article est paru dans ASMZ No. 2/2023. Il est repris intégralement dans nos pages avec l'autorisation bienveillante de son rédacteur en chef, le major Christian Brändli.