



Berne, le 26 octobre 2022

Clarté et orientation de la politique de neutralité

Rapport du Conseil fédéral
en réponse au postulat 22.3385 de la Commission de politique extérieure du Conseil des États
du 11 avril 2022

Table des matières

| | | |
|----------|--|-----------|
| 1 | Le postulat de la CPE-E | 1 |
| 2 | Contexte | 1 |
| 3 | Qu'est-ce que la neutralité | 2 |
| 3.1 | Caractéristiques suisses..... | 2 |
| 3.2 | Droit de la neutralité et politique de neutralité | 4 |
| 3.3 | Instrument de défense des intérêts et des valeurs de la Constitution fédérale..... | 7 |
| 3.4 | Les États neutres en comparaison internationale | 9 |
| 4 | Évolution historique de la neutralité suisse..... | 11 |
| 4.1 | Une rétrospective..... | 11 |
| 4.2 | Rapport sur la neutralité de 1993 | 13 |
| 4.3 | La pratique des trente dernières années..... | 15 |
| 5 | La guerre en Ukraine | 19 |
| 5.1 | Reprise des sanctions de l'UE..... | 19 |
| 5.2 | Demandes de transit..... | 20 |
| 5.3 | Exportation et transfert de matériel de guerre..... | 21 |
| 5.4 | Livraison d'équipements de protection..... | 21 |
| 5.5 | Positionnement au sein des enceintes multilatérales | 22 |
| 5.6 | Expulsion de diplomates..... | 22 |
| 5.7 | Accueil de blessés..... | 22 |
| 6 | La neutralité dans le contexte international..... | 22 |
| 6.1 | Contexte géopolitique | 23 |
| 6.2 | Coopération en matière de politique de sécurité en Europe..... | 23 |
| 6.3 | Perception de la neutralité en Europe et dans le monde..... | 24 |
| 6.4 | Importance de l'espace numérique..... | 24 |
| 7 | Conclusions et perspectives | 25 |
| | Annexe 1 Abréviations..... | 26 |
| | Annexe 2 Glossaire | 27 |
| | Annexe 3 Postulat CPE-E 22.3385 | 34 |

1 Le postulat de la CPE-E

Le 11 avril 2022, la Commission de politique extérieure du Conseil des États (CPE-E) a déposé le postulat 22.3385 Clarté et orientation de la politique de neutralité :

Le Conseil fédéral est chargé de soumettre au Parlement un rapport interdépartemental actuel sur la neutralité. Celui-ci portera notamment sur les limites en matière de droit de la neutralité (par ex. survols, livraisons d'armes, adhésion à l'OTAN ou coopération avec cette organisation) et l'utilisation prévue de la marge de manœuvre de la politique de neutralité (sanctions : imposition et exécution).

Le 11 mai 2022, le Conseil fédéral a proposé d'accepter le postulat. Le 16 juin 2022, le Conseil des États l'a adopté.

Le Conseil fédéral a mené une discussion sur la neutralité le 31 août et le 7 septembre 2022. Le 7 septembre 2022, le Conseil fédéral a défini les grands axes de la réponse au postulat. Dans ce cadre, il a également adopté le rapport complémentaire au rapport sur la politique de sécurité 2021 portant sur les conséquences de la guerre en Ukraine. Ce rapport complémentaire répond à une partie des questions soulevées par le postulat. Le présent rapport en réponse au postulat a été élaboré sous la direction du DFAE dans le cadre d'un groupe de travail réunissant le DDPS, le DEFR et le DFJP, et a fait l'objet d'une concertation avec tous les départements. Le point de vue extérieur à l'administration fédérale a également été pris en compte grâce à la consultation d'un groupe d'experts externes¹.

2 Contexte

La Suisse est neutre depuis plusieurs siècles. Au cours de l'histoire, sa neutralité s'est révélée être un instrument efficace de politique de sécurité et extérieure lors de divers contextes géopolitiques et conflits. La neutralité de la Suisse n'a jamais été une fin en soi, mais toujours un instrument de défense de ses intérêts – à commencer par la sécurité, l'indépendance et la prospérité du pays – et de ses valeurs. Ces intérêts et ces valeurs sont inscrits dans la Constitution.

Le 24 février 2022, la Russie a attaqué l'Ukraine. L'agression russe constitue une attaque contre des valeurs fondamentales telles que la liberté, la démocratie et l'état de droit, ainsi qu'une grave violation du droit international. La guerre en Ukraine a suscité en Suisse un besoin accru de débattre sur la neutralité, ce qui est d'ailleurs à l'origine du postulat 22.3385.

Le Conseil fédéral réexamine régulièrement sa pratique de la neutralité. Il l'a fait pour la dernière fois de manière exhaustive dans le Rapport 93, publié sous forme d'annexe au rapport sur la politique extérieure de la Suisse dans les années 1990². Des rapports sur la pratique de la neutralité ont également été élaborés au cours des années suivantes, chacun d'entre eux mettant en lumière un événement ponctuel³.

¹ Liste des membres du groupe d'experts par ordre alphabétique : Yves Daccord (ancien directeur général du CICR), Martin Dumermuth (ancien directeur de l'Office fédéral de la justice), Renata Jungo-Brüngger (membre du comité directeur du groupe Mercedes-Benz), Dominik Knill (président de la Société suisse des officiers), Christoph Mäder (président d'economiesuisse), Anna-Lina Müller (co-directrice du laboratoire d'idées Foraus), Philippe Rebord (ancien chef de l'armée), René Rhinow (ancien conseiller aux États, professeur émérite de droit public à l'Université de Bâle), Sacha Zala (professeur d'histoire suisse et contemporaine, directeur du centre de recherche Documents diplomatiques suisses).

² Rapport sur la politique extérieure de la Suisse dans les années 90 Annexe : Rapport sur la neutralité du 29 novembre 1993 ; [FF 1994 I 150](#).

³ Exemples : [rapport de 2000 sur la pratique de la neutralité dans le conflit du Kosovo : « Pratique suisse de la neutralité – aspects actuels, rapport du groupe de travail interdépartemental du 30 août 2000 »](#) ; rapport de 2005 sur la neutralité à l'épreuve du conflit en Irak, [FF 2005 6535](#) ; [rapport « La candidature de la Suisse à un siège non permanent au Conseil de sécurité des Nations Unies pour la période 2023-2024 »](#).

Le présent rapport expose tout d'abord au chapitre 3 comment la neutralité doit être classifiée sur le plan notionnel et ce qui caractérise la neutralité de la Suisse. Le chapitre 4 propose une mise en contexte historique illustrant la pratique de la neutralité au fil du temps. Le chapitre 5 énumère les décisions relatives à la neutralité prises par le Conseil fédéral depuis le début de la guerre en Ukraine. Enfin, le chapitre 6 présente le contexte actuel dans lequel la neutralité doit être appliquée en tant qu'instrument de la politique de sécurité et de la politique extérieure. Le rapport se termine au chapitre 7 par des conclusions et des perspectives.

3 Qu'est-ce que la neutralité

La neutralité consiste à ne pas prendre part à un conflit armé entre États. Il y a conflit armé international lorsqu'un État a fait une déclaration de guerre ou que des combats ont lieu entre États.

Le statut de neutralité vise à éviter que d'autres États soient entraînés dans un conflit armé. La neutralité peut être pertinente pour de nombreux États et il existe de grandes différences dans son application :

- La neutralité est **permanente** ou **occasionnelle** : un État neutre permanent ne participe en aucun cas à une guerre entre États. Il ne déclenche pas de guerre et ne se laisse pas entraîner dans une guerre. La neutralité permanente est avant tout un engagement en faveur de la paix. La neutralité occasionnelle signifie qu'un État décide de rester neutre dans le contexte d'un conflit armé particulier. Chaque État a la possibilité de se déclarer neutre dans un conflit donné, pour autant qu'aucune obligation d'alliance contraignante ne s'y oppose⁴.
- La neutralité est **politique** ou **juridique** : alors que, pour certains États, la neutralité est une prise de position purement politique, d'autres s'appuient sur le droit de la neutralité. Pour un nombre limité de pays, comme la Suisse, la neutralité est en outre reconnue par le droit international.
- La neutralité peut être **armée** ou **non armée** : en soi, un État neutre doit être en mesure de défendre son propre territoire. Ceci afin d'éviter qu'il soit utilisé à des fins militaires. Il existe toutefois des États qui se déclarent neutres sans être armés.

3.1 Caractéristiques suisses

La neutralité de la Suisse possède les cinq caractéristiques suivantes :

- Premièrement, la Suisse est toujours neutre et s'est donc dotée d'un statut de neutralité **permanente**, qu'elle applique dans tous les cas de guerre entre États. Cette neutralité permanente est **reconnue par le droit international**. Il s'agit d'un statut juridique international spécifique à la Suisse, dont seule l'Autriche bénéficie par ailleurs en Europe.
- Deuxièmement, la neutralité de la Suisse est **librement choisie**. Même si ce statut bénéficie d'une reconnaissance internationale et est consacré par le droit international, la Suisse est libre d'y renoncer unilatéralement. Elle n'est pas tenue à la neutralité par le droit international.
- Troisièmement, la neutralité de la Suisse est **armée**. Cela signifie que la Suisse est en mesure de défendre son territoire et qu'elle est prête à le faire. Le fait être armée lui permet

⁴ La Jordanie s'est, p. ex., déclarée neutre lors de la guerre en Irak de 1990, mais a participé à la coalition des États-Unis contre l'Irak en 2003. De leur côté, les États-Unis se sont déclarés neutres dans des circonstances comme la guerre entre l'Iran et l'Irak dans les années 1980.

de faire valoir son propre statut de neutralité. Ceci contribue ainsi à la crédibilité et à l'efficacité de la neutralité de la Suisse.

- Quatrièmement, la Suisse n'a **pas mené de politique d'expansion** depuis le milieu du XVI^e siècle. Elle n'a pas tenté d'agrandir militairement son territoire et n'a pas participé en tant qu'État à la course à la colonisation. Cette attitude pacifique à l'égard des autres États contribue largement à la crédibilité de la neutralité.
- Cinquièmement, la neutralité de la Suisse n'est **pas une neutralité d'opinion**. La neutralité n'interdit ni à la Suisse en tant qu'État ni à ses citoyennes et citoyens d'exprimer librement leur opinion sur les événements internationaux et de prendre position. La neutralité ne signifie pas être neutre en termes de valeurs.

Neutralité et solidarité

On attribue généralement à la neutralité une connotation passive. La Suisse ne s'est toutefois jamais considérée comme un membre passif de la communauté internationale. Elle s'est toujours impliquée activement dans la politique internationale, de façon plus ou moins affirmée selon les circonstances et selon la marge de manœuvre dont elle disposait en politique intérieure et extérieure. En conséquence, la tradition humanitaire et les bons offices sont souvent associés à la neutralité et doivent être considérés comme un complément à cette dernière. Tous deux sont l'expression de la solidarité de la Suisse.

- La tradition humanitaire recouvre notamment l'engagement en faveur du droit international humanitaire, le déploiement d'une aide humanitaire importante et efficace dans des régions en crise ainsi que la protection de la population civile dans les zones de guerre.
- Les bons offices, élément de la politique étrangère de la Suisse visant notamment « à promouvoir le respect des droits de l'homme, la démocratie et la coexistence pacifique des peuples »⁵, englobent toutes les mesures visant à maintenir la paix entre des puissances étrangères, à maintenir la paix entre des parties hostiles, à surmonter d'autres conflits ou à concilier des antagonismes existants⁶. Ces mesures incluent, outre des mandats de puissance protectrice, une politique d'État hôte généreuse avec la Genève internationale ou d'autres lieux de rencontre en Suisse, ainsi que la prévention des conflits, le soutien au dialogue et la médiation. Les bons offices ne sont pas seulement offerts par des États sans revendications de puissance, mais peuvent également être assumés par des puissances garantes fortes ou des organisations internationales.

La neutralité n'est pas une condition indispensable pour la fourniture de bons offices et pour les activités humanitaires, mais, dans le cas de la Suisse, elle contribue encore – à l'instar de qualités telles que la discrétion, l'expertise et la flexibilité – à la crédibilité de cet engagement et figure ainsi parmi les multiples atouts de la Suisse. Le fait que la Suisse mène une politique universelle des droits de l'homme sans appliquer deux poids deux mesures est également important pour la crédibilité de son engagement. Une telle politique est compatible avec la conception juridique et politique de la neutralité et ne constitue pas une ingérence dans les affaires intérieures d'autres États.

La neutralité, une caractéristique d'identité

En Suisse, la neutralité jouit toujours d'un degré d'acceptation élevé. Début 2022, 97 % des Suissesses et des Suisses se sont prononcés en faveur du maintien de la neutralité dans le cadre de l'étude « Sécurité 2022 », une étude réalisée annuellement par l'EPF de Zurich. Selon cette même étude, la moyenne de ces dix dernières années montre que 96 % de la population suisse sont persuadés que la neutralité permet à la Suisse de défendre au mieux ses intérêts, tout en contribuant à la sécurité dans le monde. En raison de la guerre en Ukraine, l'EPF de Zurich a réalisé un complément d'enquête entre

⁵ Art. 54, al. 2, [Cst.](#)

⁶ Probst, Raymond (1992) : Die Schweiz und die « guten Dienste », In : Riklin, Alois/Haug, Hans/Probst, Raymond (éd.) : Neues Handbuch der schweizerischen Aussenpolitik. Berne/Stuttgart/Vienne : Éditions Paul Haupt, 659-676, p. 660

mai et juin 2022. Ce dernier a révélé que le soutien à la neutralité avait reculé de 8 % par rapport au sondage en début de l'année, mais que 89 % de la population suisse voulaient maintenir la neutralité. Cela montre que, malgré la guerre en Ukraine et le niveau de menace nouveau qui en découle pour la Suisse, la grande majorité de la population considère toujours que la neutralité présente plus d'avantages que d'inconvénients. En politique intérieure, la neutralité reste donc une importante caractéristique d'identité.

3.2 Droit de la neutralité et politique de neutralité

La neutralité suisse est constituée du droit de la neutralité et de la politique de neutralité. La relation entre ces deux notions peut être illustrée par le symbole de l'atome : le droit de la neutralité est, comme dans un atome, le noyau solide de la neutralité. À l'image du noyau atomique composé de protons et de neutrons, le droit de la neutralité comporte des droits et des obligations. Comme les électrons de l'enveloppe de l'atome, la politique de neutralité se déplace autour du droit de la neutralité avec une certaine flexibilité, mais dans un espace délimité.

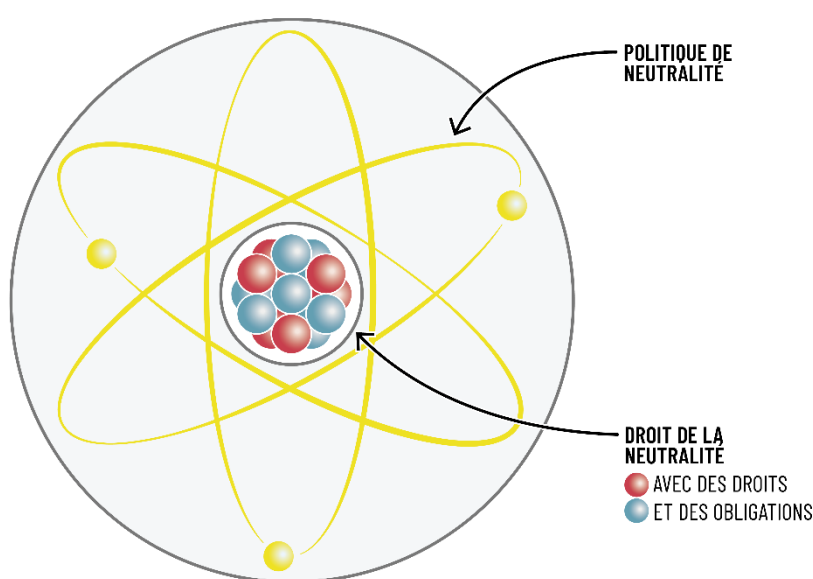


Figure 1 : droit de la neutralité et politique de neutralité (source : DFAE)

La règle est la suivante :

- Droit de la neutralité : ancré dans des traités internationaux et dans le droit international coutumier.
- Politique de neutralité : comprend toutes les mesures qui visent à assurer l'efficacité et la crédibilité de la neutralité.

Droit de la neutralité

Le droit de la neutralité s'est développé au cours du XIX^e siècle en tant que droit international coutumier et a été codifié en 1907 dans deux Conventions dites de La Haye⁷, auxquelles la Suisse a adhéré en 1910. Depuis lors, le droit de la neutralité a continué à évoluer en tant que droit international coutumier à travers la pratique et la conviction juridique des États. Les décisions des tribunaux nationaux ainsi que les évaluations juridiques de certains États et organes internationaux sont également à prendre en compte dans ce contexte. La Suisse joue un rôle important dans ces développements, car aucun autre État n'applique la neutralité permanente depuis aussi longtemps qu'elle.

⁷ [V^e Convention de La Haye](#) et [XIII^e Convention de La Haye](#)

Le droit de la neutralité s'applique uniquement aux conflits armés internationaux⁸ et ne concerne pas les conflits armés internes comme les guerres civiles.

Le droit de la neutralité consacre les **droits et obligations** suivants entre l'État neutre et les belligérants :

| DROITS DE L'ÉTAT NEUTRE | OBLIGATIONS DE L'ÉTAT NEUTRE |
|--|---|
| Droit à l'inviolabilité de son propre territoire, où il est interdit aux belligérants de faire circuler des troupes ainsi que des convois de munitions ou de vivres, que ce soit par voie terrestre, maritime ou aérienne. | Interdiction de mettre son territoire à la disposition des parties belligérantes. L'État neutre est en effet tenu de garantir l'inviolabilité de son propre territoire dans les limites du raisonnable. |
| Droit d'assurer sa propre défense, y compris par des moyens militaires. | Interdiction d'apporter un soutien militaire dans le cadre d'un conflit armé. |
| Droit à une libre circulation économique, pour autant qu'elle ne serve pas des fins militaires. | Interdiction de livrer des biens utilisables à des fins militaires provenant de stocks étatiques ; obligation de respecter le principe d'égalité de traitement en cas de restriction de l'exportation privée de biens utilisables à des fins militaires. |
| | Effet anticipé : en temps de paix, l'État neutre ne doit pas créer de faits susceptibles de l'empêcher de respecter ses obligations en cas de guerre. Il ne peut en particulier ni adhérer à une alliance militaire avec une obligation d'assistance, ni autoriser le stationnement de forces armées étrangères sur son territoire. |

Tableau 1 : droits et obligations de l'État neutre

Même si le droit de la neutralité est présenté comme un noyau dur, il laisse une marge d'interprétation relativement importante, notamment pour les raisons suivantes :

- Seules quelques règles définissent les droits et les obligations de l'État neutre vis-à-vis des parties à un conflit armé international. De plus, il s'agit de principes juridiques généraux tels que le « soutien militaire » ou les « biens utilisables à des fins militaires », qui sont largement sujets à interprétation.
- Seul un nombre restreint d'États assurent le développement du droit international coutumier régissant la neutralité, et cela de manière ponctuelle, par le biais de décisions pratiques concrètes. Il n'y a pas de développement global et cohérent.
- Les bases juridiques de droit international en matière de droit de la neutralité sont plus que centenaires. En 1907 déjà, il n'avait pas été possible de codifier tous les aspects pertinents concernant la neutralité dans les Conventions de La Haye⁹. Depuis lors, de nouvelles problématiques sont en outre apparues, pour lesquelles il n'existe encore aucune règle spécifique. Il est donc difficile de savoir comment appliquer les règles existantes aux contextes actuels. À titre d'exemple : différents droits et obligations se rapportent au territoire de l'État neutre. Qu'est-ce que cela signifie pour les cyberopérations qui se déroulent dans l'espace numérique, et donc, par définition, d'une manière transnationale¹⁰ ?

⁸ Voir également les considérations de la Cour internationale de justice sur le droit de la neutralité et son applicabilité aux conflits armés internationaux (Licéité de la menace ou de l'emploi des armes nucléaires, avis consultatif, CIJ Recueil 1996, p. 260).

⁹ Voir le message du Conseil fédéral concernant les conventions de La Haye de 1907 (FF 1909 I 97, p. 38) : « La deuxième conférence de La Haye n'est pas non plus parvenue à codifier d'une manière complète le droit des neutres, mais s'est bornée à régler un certain nombre de questions plus ou moins discutées, en tenant compte des intérêts des États neutres ».

¹⁰ Voir en outre [Direction du droit international public \(2021\) : Prise de position de la Suisse : application du droit international dans le cyberspace – Annexe GEG 2019/2021. Berne](#) ; réponse du Conseil fédéral du 1^{er} septembre 2021 à l'[interpellation 21.3614 La Suisse est-elle préparée à une cyberguerre du point de vue de la neutralité ? \(CE, 30.9.2021, Müller Damian\)](#).

Cette marge de manœuvre correspond, d'une part, au défi habituel que représente l'application d'une règle générale à un cas particulier. Ainsi, la notion de « biens utilisables à des fins militaires » peut avoir des significations très différentes selon le contexte du conflit. Pour déterminer ce qu'est un « bien utilisable à des fins militaires », il est nécessaire de connaître en détail les besoins des parties au conflit. D'autre part, la marge d'interprétation est d'autant plus grande que les quelques règles disponibles sont appliquées à des contextes très différents et par un nombre limité de pays neutres et belligérants. Il y a donc peu de cas d'application du droit et encore moins de jurisprudence. Il existe dès lors une marge d'interprétation et d'appréciation considérable dans l'application du droit de la neutralité à des situations concrètes.

Le développement le plus significatif du droit international depuis les Conventions de La Haye est sans doute la consécration de l'interdiction du recours à la force et du système de sécurité collective dans la Charte de l'ONU. Lorsque les Conventions de La Haye ont été conclues en 1907, la guerre était considérée en droit international comme un moyen acceptable pour les États de faire valoir leurs intérêts. La proscription de la guerre n'est intervenue qu'en 1928, dans le cadre du Pacte Briand-Kellogg. Ensuite, l'interdiction du recours à la force a été inscrite dans la Charte de l'ONU en 1945. Or, il existe une certaine tension entre la neutralité et l'interdiction du recours à la force. Depuis 1945, la question se pose de savoir si le droit de la neutralité peut encore être appliqué en cas de violation de l'interdiction du recours à la force ou si son application devrait être modifiée. La règle est la suivante :

- Si le Conseil de sécurité de l'ONU constate l'existence d'une menace contre la paix, d'une rupture de la paix ou d'un acte d'agression, la pratique des États et la doctrine de droit international public prévoient que le droit de la neutralité ne s'applique pas¹¹. Dans ce cas, le droit de la neutralité est suspendu en vertu de la décision du Conseil de sécurité de l'ONU. Il n'y a donc pas de neutralité face aux actions militaires menées par les États membres de l'ONU en exécution d'une décision du Conseil de sécurité de l'ONU. Cela correspond à la pratique actuelle de la Suisse.
- En revanche, à défaut d'une décision du Conseil de sécurité de l'ONU, le droit de la neutralité reste applicable selon les règles en vigueur¹². En pareil cas, aucune décision contraignante ne précise quel État viole l'interdiction du recours à la force en tant qu'agresseur et quel État peut, en tant que victime, invoquer le droit à la légitime défense également inscrit dans la Charte de l'ONU. Il est alors fréquent que les deux parties invoquent le droit à la légitime défense. En l'absence de décision du Conseil de sécurité de l'ONU, il n'y a généralement pas de consensus entre les États pour déterminer qui est l'agresseur et qui est la victime. Le cas échéant, la neutralité reste applicable.

Politique de neutralité

La définition de la politique de neutralité est laissée à la discrétion de l'État neutre. Son contenu et son rôle subissent des changements au fil du temps. Elle dépend également du fait de savoir si la neutralité est considérée uniquement comme un instrument de la politique de sécurité et de la politique extérieure ou plutôt comme un principe fondamental de la politique extérieure fondé sur la notion d'impartialité.

¹¹ Pour connaître la position de la Suisse à ce sujet, voir également le chapitre 4.2 du rapport sur la neutralité de 1993.

¹² La pertinence mondiale durable du droit de la neutralité en dehors des décisions du Conseil de sécurité de l'ONU a également été confirmée en 2011 par la Commission du droit international de l'ONU dans le [projet d'articles sur les effets des conflits armés sur les traités](#) (voir notamment l'art. 17 et le commentaire officiel y afférent). La Cour internationale de justice (CIJ) l'a également relevé en 1999 dans le document *Licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires*, 1999, rapports CIJ 66, par. 88s. Voir pour la doctrine du droit international [Bothe, Michael \(2015\) : Neutrality, Concept and General Rules. In : Max Planck Encyclopedia of Public International Law, Oxford, Cm. 9](#) et Paul Seger (2014) : The Law of Neutrality. In : Clapham, Andrew/Gaeta, Paola (éd.) : The Oxford Handbook of International Law in Armed Conflict. Oxford : Oxford University Press, 248-270, p. 262. Certains États qui mènent des opérations militaires dans le monde entier en tant que parties à un conflit se penchent en outre de manière approfondie sur le droit de la neutralité en élaborant des manuels sur le droit de la guerre, à l'image des États-Unis, qui ont publié un tel document en 2015 ([Département de la Défense des États-Unis \[2015\] : Law of War Manual, Washington, D.C., pp. 929-994](#)). Dans ce cadre également, le droit de la neutralité est considéré comme applicable en dehors des décisions du Conseil de sécurité de l'ONU. Pour la pratique des tribunaux nationaux, voir p. ex., dans le contexte de la guerre en Irak de 2003, le jugement de la Haute Cour irlandaise (*Horgan v. An Taoiseach & Ors* [2003] IEHC 64) ainsi que le jugement de la Cour administrative fédérale allemande ([BVerwG, jugement du 21.6.2005 – 2 WD 12.04](#)).

Il y a eu des époques – surtout au début de la guerre froide – où la politique de neutralité était assimilée de manière générale à la politique extérieure de la Suisse. Toute l'étendue thématique de la politique extérieure – p. ex., politique commerciale, politique financière, participation à des organisations multilatérales – était recouverte d'un narratif de neutralité et la neutralité était érigée en doctrine d'État. Ceci a commencé à changer à partir des années 1960 et l'importance de la politique de neutralité a diminué. Elle est l'un des divers instruments qui visent à promouvoir les intérêts et les valeurs de la Suisse.

La Suisse mène aujourd'hui « une politique de neutralité qui détermine sa position dans les affaires qui ne relèvent pas du droit de la neutralité, mais sur lesquelles la neutralité a une incidence indirecte »¹³. Le Conseil fédéral a précisé à cet égard que la politique de neutralité englobait toutes les mesures visant à garantir l'efficacité et la crédibilité de la neutralité. Elle sert à convaincre les autres États que la Suisse se comportera de manière neutre en cas de conflit armé et que cette position sera respectée¹⁴.

Pour un État pratiquant une neutralité permanente comme la Suisse, la politique de neutralité est un complément indispensable au droit de la neutralité. D'une part, parce que le droit de la neutralité, codifié pour la dernière fois en 1907, ne fournit pas de réponses à toutes les questions qui se posent dans les relations internationales actuelles en matière de neutralité. Un exemple sont les sanctions économiques imposées par la Suisse à la Russie dans le contexte de la guerre en Ukraine, qui n'étaient ni exigées ni interdites par le droit de la neutralité. Un autre exemple est l'approche par rapport aux conflits internes – à l'exemple de la Syrie – qui ont des répercussions importantes à l'échelon international et qui exigent un positionnement des États neutres. L'élément structurant de la politique de neutralité est nécessaire pour traiter les questions qui sont en rapport avec la neutralité sans pour autant tomber dans le champ d'application du droit de la neutralité. D'autre part, la neutralité n'est utile à la Suisse que si elle est reconnue par d'autres États et respectée en cas de guerre. Dans le cas contraire, le statut de neutralité resterait lettre morte. Des mesures politiques complémentaires sont nécessaires pour appliquer et garantir ce statut.

Au vu de ceci, la politique de neutralité vise en premier lieu à réaffirmer aux autres États que la Suisse se conformera au droit de la neutralité en cas de conflit armé international. Cela implique également qu'aucune dépendance susceptible de remettre en question le respect du droit de la neutralité en cas de guerre ne sera créée en temps de paix. Cet aspect concerne l'élaboration de politiques dans des domaines comme la coopération militaire ou les droits de transit. Deuxièmement, la politique de neutralité peut aussi concerner des domaines non régis par le droit de la neutralité, mais qui ont un lien avec la neutralité et pour lesquels d'autres États ont des attentes à l'égard des pays neutres. Il peut s'agir d'interdictions d'entrée, de gels de comptes, de la politique d'État hôte d'organisations internationales, de l'exclusion d'un État belligérant d'un forum multilatéral, de la gestion des visites diplomatiques ou de l'expulsion de diplomates.

3.3 Instrument de défense des intérêts et des valeurs de la Constitution fédérale

Dans l'histoire de la Suisse, la neutralité a contribué de manière considérable à la défense des intérêts et des valeurs inscrites dans la Constitution fédérale. À relever en particulier l'art. 2 Cst., qui définit la liberté et les droits du peuple, l'indépendance, la sécurité, la prospérité commune et la cohésion interne du pays ainsi qu'un ordre international juste et pacifique en tant que buts de la Confédération

Le législateur suisse a délibérément choisi de ne pas inscrire la neutralité comme objectif dans la Constitution, car elle est justement un instrument et non une fin en soi. La neutralité a besoin de flexibilité

¹³ [FF 1994 I 150, p. 207](#)

¹⁴ Annexe : Rapport sur la neutralité 2007 ([FF 2007 5283, p. 5284](#)) ; [La candidature de la Suisse à un siège non permanent au Conseil de sécurité des Nations Unies pour la période 2023-2024 – Rapport du Conseil fédéral du 5 juin 2015 en réponse au postulat \(13.3005\) de la Commission de politique extérieure du Conseil national \(CPE-N\) du 15 janvier 2013, p. 17](#)

pour pouvoir s'adapter au fil du temps. En conséquence, s'agissant de la neutralité, la Constitution fédérale actuelle prévoit uniquement que le Conseil fédéral et l'Assemblée fédérale prennent des mesures « pour préserver la neutralité de la Suisse » (art. 173, al. 1, let. a, et art. 185, al. 1, Cst).

La neutralité est un instrument de la politique de sécurité, de la politique extérieure et de la politique économique de la Suisse. Elle protège donc les valeurs et les intérêts afférents à ces trois dimensions de politique de sécurité, extérieure et économique. Qui dit politique extérieure dit cependant aussi politique intérieure, d'autant que la neutralité a une forte valeur d'identité pour la Suisse. C'est pourquoi dimension de politique intérieure de la neutralité doit également figurer parmi les intérêts qui déterminent l'application de la neutralité.

La neutralité contribue en particulier à la défense des valeurs et des intérêts suivants :

- **Indépendance et sécurité (art. 2, al. 1, Cst.)**

L'art. 2 Cst. associe les notions d'indépendance et de sécurité. La Suisse entretient d'étroites relations politiques, économiques et culturelles à l'échelle mondiale. Ce réseau de relations fait qu'une indépendance totale de type autarcique n'est plus possible. Dans le contexte actuel, l'indépendance signifie entretenir avec les autres acteurs des relations telles qu'elles garantissent la plus grande autonomie décisionnelle possible. Assurer l'indépendance et la sécurité est une tâche qui relève aussi de la défense nationale et incombe par conséquent à l'armée, conformément à l'art. 58, al. 2, Cst.

- **Prospérité commune (art. 2, al. 2, Cst.)**

La prospérité commune est assurée notamment par la promotion d'une croissance économique durable. Celle-ci dépend de l'existence d'une place économique, financière et commerciale forte et stable, mais aussi d'un cadre réglementaire international approprié. En ce qui concerne la neutralité, il convient de distinguer les intérêts à court terme des intérêts à long terme. Alors que l'intérêt à court terme peut être de maintenir le plus longtemps possible des relations commerciales sans restriction avec quelque partenaire que ce soit, y compris avec des belligérants, l'intérêt à long terme visant à défendre un ordre international fondé sur des règles, y compris par l'application de sanctions, peut aller à l'encontre de cet intérêt à court terme. La prospérité commune fait partie des principes de politique étrangère énoncés à l'art. 54, al. 2, Cst. et elle est encouragée, entre autres, par l'engagement en faveur des intérêts de l'économie suisse à l'étranger (art. 101 Cst.) et par les mesures visant à garantir l'approvisionnement du pays (art. 102 Cst.).

- **Cohésion interne du pays (art. 2, al. 2, Cst.)**

Même si la neutralité n'est plus nécessaire – comme au XIX^e siècle – pour assurer la cohésion d'un État fédéral très hétérogène, elle n'en reste pas moins un élément central de l'identité de la Suisse.

- **Ordre international juste et pacifique (art. 2, al. 4, Cst.)**

La Suisse s'engage pour un ordre international juste et pacifique, laissant le moins de place possible aux politiques basées sur la puissance. Elle peut contribuer au maintien de cet ordre par différentes mesures, p. ex. en s'associant à l'application de sanctions, mais aussi en proposant ses bons offices ou en soutenant des mesures de promotion de la paix. Cet engagement pour la paix fait partie des principes de politique étrangère (art. 54, al. 2, Cst.) et constitue, avec la défense du pays, l'une des tâches principales de l'armée (art. 58, al. 2, Cst.).

Les valeurs et les intérêts mentionnés ci-dessus sont parfois en tension les un avec les autres. C'est ainsi que dans un monde globalisé, l'indépendance peut entrer en conflit avec la sécurité nationale. Il est donc nécessaire de procéder à une pesée d'intérêts à la lumière des circonstances particulières.

3.4 Les États neutres en comparaison internationale

Outre la Suisse, d'autres États sont neutres. Ils définissent leur conception de la neutralité de manière autonome et très diverse. Certains pratiquent une neutralité permanente (p. ex. l'Autriche, l'Irlande et le Costa Rica), tandis que d'autres se déclarent neutres au cas par cas (p. ex. l'Inde dans la guerre en Ukraine). Les pratiques de l'Autriche, de l'Irlande, de la Suède et de la Finlande en tant qu'États européens sont particulièrement intéressantes pour la Suisse. La Finlande et la Suède se définissent depuis longtemps déjà comme étant non pas « neutres », mais « non-alignés ». De plus, au terme du processus d'adhésion lancé le 29 juin 2022, les deux États seront membres à part entière de l'OTAN et abandonneront par conséquent leur actuel statut d'États non-alignés¹⁵.

Seules la Suisse et l'Autriche sont reconnues comme États neutres permanents en droit international et se sont (volontairement) engagées à respecter le droit de la neutralité. D'autres États se définissent comme neutres sur le plan politique uniquement.

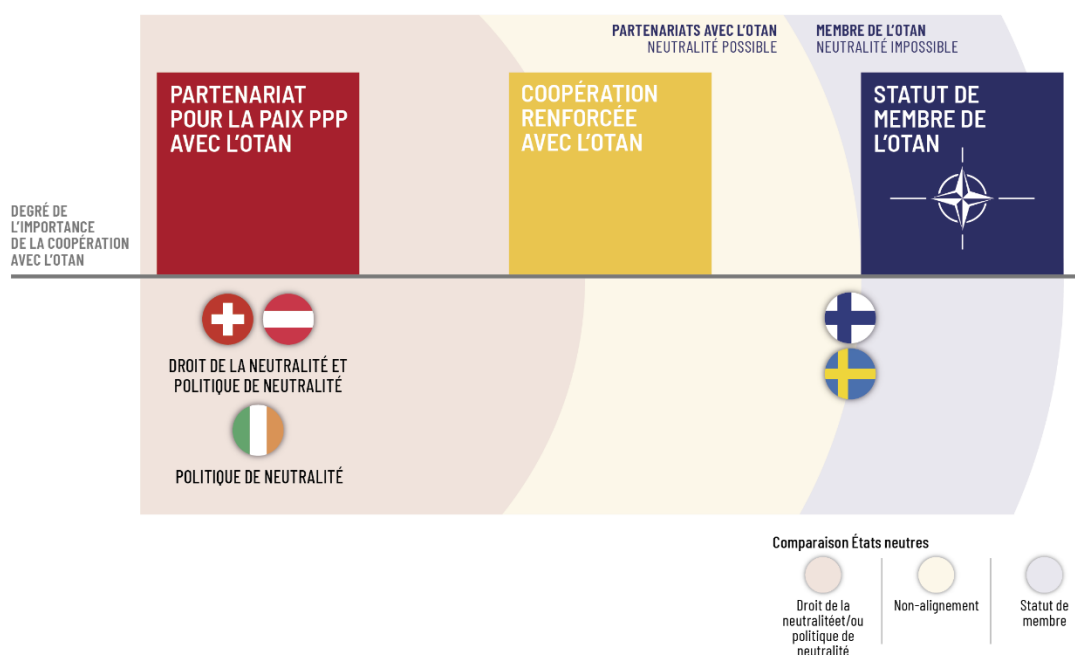


Figure 2 : Neutralité, non-alignement et coopération avec l'OTAN (source : DFAE)

Neutralité et non-alignement : si les États neutres sont toujours non-alignés sur le plan militaire, les États non-alignés ne sont pas tous neutres. En adoptant ce statut de non-alignement, un État indique simplement qu'il ne fait partie d'aucune alliance militaire. Ce statut est né de la nécessité, durant la guerre froide, de ne pas devoir s'allier à l'un des deux blocs, à savoir les États-Unis et l'Union soviétique, sans pour autant adopter le statut d'État neutre. Le groupement de pays non-alignés le plus connu est le Mouvement des non-alignés (MNA), auquel de nombreux États ont adhéré durant la guerre froide¹⁶. Des membres du MNA tels que l'Inde, l'Afrique du Sud ou les Émirats arabes unis jouent aujourd'hui un rôle important dans les discussions sur la politique de sécurité au sein de l'ONU.

Neutralité et adhésion à l'UE : le maintien du statut d'État neutre est possible même en cas d'adhésion à l'UE¹⁷. Des questions se posent néanmoins en lien avec la neutralité. Cela vaut en particulier pour la participation à la politique étrangère et de sécurité commune (PESC), qui inclut notamment la définition progressive d'une politique de défense commune. Les décisions concernant la PESC sont en principe

¹⁵ Parmi les autres États neutres, citons Malte, le Saint-Siège, le Liechtenstein, Saint-Marin, le Turkménistan et la Moldavie. De plus, les États ont la possibilité d'opter pour une position neutre au cas par cas.

¹⁶ Spring, Alexander (2014) : The international law concept of neutrality in the 21st century. In : Dike Law Books. Zurich : Dike. p. 48.

¹⁷ Pour la Suisse, voir le rapport de 1993. La Finlande est toutefois arrivée à la conclusion que la qualité d'État membre de l'UE n'était pas compatible avec la politique de neutralité.

prises à l'unanimité. Chaque État a cependant la possibilité d'opter pour une « abstention constructive », ce qui signifie qu'il ne sera pas tenu d'appliquer la décision prise par les autres États. Il accepte cependant que la décision oblige tous les autres États et n'entreprend rien qui puisse entraver son exécution par ces derniers. La clause de défense mutuelle¹⁸, inscrite dans les traités fondateurs de l'UE et complétée par la clause de solidarité¹⁹, ne s'oppose pas à un positionnement neutre des États membres de l'UE, car l'assistance en cas d'agression peut aussi être fournie sous une forme non militaire.

Neutralité et OTAN : en vertu de l'art. 5 du Traité de l'Atlantique Nord, une attaque armée contre au moins une des Parties au Traité est considérée comme une attaque dirigée contre toutes les Parties. Il en découle donc une obligation d'assistance mutuelle. La neutralité est incompatible avec cette obligation d'assistance, qui vaut pour tous les États membres de l'OTAN. La neutralité et l'adhésion à l'OTAN s'excluent donc mutuellement. Tous les États neutres dont il est question dans le présent chapitre montrent un intérêt plus ou moins marqué à coopérer avec l'OTAN dans le domaine de la politique de sécurité. Le principal instrument de cette coopération est le Partenariat pour la paix (PPP), auquel la Suisse participe depuis 1996. Dans le cadre de ses partenariats, l'OTAN a toujours cherché à développer une coopération sur mesure avec certains États. Dans un passé récent, l'OTAN a renforcé la mise en place de programmes de coopération individuels tenant compte des intérêts et des possibilités de chaque État partenaire, tout en maintenant d'anciens formats de coopération comme le Partenariat pour la paix.

Neutralité permanente

Autriche

L'Autriche a déclaré sa neutralité permanente en 1955, sur le modèle de la Suisse. Cette déclaration a été faite dans le cadre des négociations sur le retrait des forces d'occupation. La neutralité de l'Autriche est inscrite dans la Constitution du pays et reconnue par le droit international. Dans le traité d'adhésion à l'UE, l'Autriche s'est engagée à participer pleinement et activement à la PESC. Dans la pratique, cela signifie que le droit de la neutralité ne s'applique pas lorsqu'il s'agit de prendre des décisions relevant de la PESC. Toutefois, lors de la décision sur la livraison d'armes à l'Ukraine, p. ex., l'Autriche a exercé son droit à une « abstention constructive », afin de ne pas avoir à appliquer la décision. L'Autriche fait également partie du PPP.

Irlande

La neutralité de l'Irlande est motivée par le besoin du pays de souligner son indépendance par rapport au Royaume-Uni. L'Irlande pratique une neutralité dite militaire, qui exclut toute adhésion à une alliance militaire. L'engagement de troupes irlandaises à l'étranger, p. ex. dans des missions de paix de l'ONU, requiert une résolution du Conseil de sécurité de l'ONU. À la différence de celle de l'Autriche et de la Suisse, la neutralité de l'Irlande n'est ancrée ni dans le droit coutumier international ni dans le droit national. Lorsqu'elle a adhéré à l'UE, l'Irlande n'a pas abandonné sa neutralité. Le Traité de Lisbonne offre à l'Irlande des garanties pour qu'elle puisse poursuivre sa traditionnelle politique de neutralité militaire²⁰.

Costa Rica

En 1983, Luis Alberto Monge, alors président du Costa Rica, a proclamé la neutralité permanente, active et non armée de son pays. La neutralité active correspond à un engagement en faveur de solutions pacifiques et du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Contrairement à la Suisse, le Costa Rica pratique une neutralité non armée. Ce choix repose sur l'argument selon lequel un pays neutre est protégé contre les attaques d'autres États précisément parce qu'il n'a pas d'armée. Pour le Costa Rica, il s'agit là du plus fort engagement possible en faveur de la paix.

¹⁸ Art. 42, al. 7, [du Traité sur l'UE](#) : « Au cas où un État membre serait l'objet d'une agression armée sur son territoire, les autres États membres lui doivent aide et assistance par tous les moyens en leur pouvoir, conformément à l'article 51 de la Charte de l'ONU. Cela n'affecte pas le caractère spécifique de la politique de sécurité et de défense de certains États membres ».

¹⁹ Art. 222, [du Traité sur le fonctionnement de l'UE](#)

²⁰ Art. 42, al. 7, [du Traité sur l'UE](#)

Non-alignement et neutralité occasionnelle

Finlande et Suède

La Finlande s'est déclarée politiquement neutre au début de la guerre froide, pour des raisons géopolitiques, mais n'a pas voulu se doter d'un statut de neutralité reconnu par le droit international. La Suède menait quant à elle une politique de neutralité depuis le XIX^e siècle, après avoir fait de mauvaises expériences avec une politique de grande puissance. Après la fin de la guerre froide, les deux États sont passés du statut d'États neutres à celui d'États non-alignés lors de leur adhésion à l'UE, puis de l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne. La Finlande était arrivée à la conclusion que la neutralité et l'appartenance à l'UE n'étaient pas compatibles²¹. La Suède a elle aussi progressivement abandonné sa neutralité. L'abandon définitif a eu lieu en 2009, lorsque la décision a été prise de renforcer la capacité de défense des pays nordiques en créant une nouvelle structure baptisée *Nordic Defence Cooperation* (NORDEFECO). Jusqu'ici, le non-alignement de la Suède et de la Finlande concernait principalement leur non-appartenance à l'OTAN.

Inde

L'Inde est un exemple d'État qui possède une longue tradition de non-alignement, laquelle remonte à son accession à l'indépendance. Sa politique de non-alignement varie fortement en fonction de ses nécessités internes et des rapports de force externes. Il s'agit d'un positionnement politique qui n'a aucun lien avec le droit de la neutralité. S'agissant de la guerre en Ukraine, p. ex., l'Inde s'est déclarée neutre afin de prendre une certaine distance par rapport à la Russie, mais sans en condamner explicitement les actes ni adopter des sanctions. C'est ce que des observateurs politiques ont notamment qualifié de « neutralité stratégique ». L'Inde entend suivre une politique de « multi-alignement » et se doter d'une forte « autonomie stratégique » en tant que puissance d'équilibre. Elle tente ainsi de trouver une voie médiane entre les États-Unis, la Russie et la Chine ainsi qu'un *modus vivendi* avec l'OTAN.

Conclusion intermédiaire

L'Autriche est le pays qui présente le plus de similitudes avec la Suisse. Il existe cependant également des différences en ce qui concerne la capacité de défense, l'appartenance à l'UE et l'importance de la neutralité aux yeux de la population. La comparaison avec la Suède et la Finlande montre que ces deux États ont établi d'étroites relations avec l'OTAN au fil des ans, si bien que leur décision d'y adhérer n'est pas prise sans préparation. L'adhésion de la Suède et de la Finlande à l'OTAN va changer la signification du PPP. La coopération de l'OTAN avec les États partenaires sera à l'avenir encore plus individuelle et flexible, en fonction des intérêts et des possibilités de chacun d'entre eux. Enfin, ce que la Suisse partage avec l'Irlande et le Costa Rica, c'est principalement son statut de neutralité permanente.

4 Évolution historique de la neutralité suisse

La neutralité n'a jamais été et n'est pas une notion immuable. Sa teneur concrète dépend toujours du contexte du moment. Cela vaut aussi bien pour le droit de la neutralité que pour la politique de neutralité. Le Conseil fédéral présente périodiquement des rapports qui rendent compte de l'évolution de la neutralité au fil du temps. Le dernier rapport approfondi date de 1993. Déjà avant cela, la Suisse avait adapté sa conception de la neutralité à chaque fois en fonction des réalités internationales et les intérêts du pays.

4.1 Une rétrospective

Même si la neutralité n'a pas été inventée par la Suisse, notre pays a largement contribué à son développement durant ces quatre derniers siècles. La Diète émet sa première déclaration officielle

²¹ Les États neutres qui adhèrent à l'UE ne doivent pas obligatoirement abandonner leur neutralité. L'Autriche, l'Irlande et Malte l'ont conservée, mais ont reconnu qu'en qualité d'États membres de l'Union, elles devaient soutenir les décisions relevant de la PESC.

de neutralité en 1674, au moment de l'occupation de la Franche-Comté par la France. La Confédération avait opté pour une attitude de non-belligérance (« Stillesitzen ») depuis la guerre de Trente Ans, principalement en raison de sa situation géopolitique délicate entre les grandes puissances qu'étaient la France et les Habsbourg et de la difficulté à définir une politique extérieure commune à cause de la structure d'alliances de la Confédération et des tensions religieuses et politiques internes. La conception de la neutralité de l'époque – le droit de la neutralité n'existait pas encore – était toutefois très différente de celle d'aujourd'hui : les cantons mettaient des mercenaires à la disposition de puissances étrangères et autorisaient ces dernières à recruter sur leur sol.

L'invasion de la Suisse par les troupes françaises en 1798 provoque la chute de l'ancienne Confédération et la fin de la neutralité pratiquée à cette époque. La Suisse perd de facto son indépendance et devient un État satellite de la France, alignant sa politique extérieure sur celle de son voisin. Certes, la France reconnaissait formellement la neutralité de la Suisse, mais décidait également comment celle-ci devait être appliquée.

La neutralité permanente naît lorsque la Diète s'affranchit de la tutelle française et déclare l'indépendance et la neutralité de la Suisse le 13 novembre 1813. Après l'abdication de Napoléon, la Suisse obtient que les grandes puissances européennes déclarent, lors du Congrès de Vienne de 1815, que la neutralité de la Suisse était dans l'intérêt de l'Europe, puis, lors de la Conférence de paix de Paris qui suit, qu'elles reconnaissent la neutralité perpétuelle pour la première fois en droit international. Les grandes puissances reconnaissent ainsi que « la neutralité et l'inviolabilité de la Suisse et son indépendance de toute influence étrangère sont dans les vrais intérêts de la politique de l'Europe entière ».

Sur le plan national, la neutralité est nouvellement réaffirmée lors de la création de l'État fédéral en 1848. Lors de l'élaboration de la première Constitution fédérale, la neutralité n'est toutefois délibérément pas mentionnée dans l'article sur le but de la Confédération, mais uniquement dans les articles relatifs aux compétences de l'Assemblée fédérale et du Conseil fédéral.

Au début du XX^e siècle, la neutralité connaît une évolution importante avec la Conférence de la paix de La Haye en 1907. Le droit de la neutralité est codifié pour la première fois dans deux conventions relatives à la neutralité maritime et à la neutralité terrestre. Ces deux conventions sont toujours les principales sources juridiques écrites en matière de neutralité.

À peine quelques années plus tard, la Première Guerre mondiale met à rude épreuve l'unité de la Suisse et sa neutralité. Entourée de belligérants, la Suisse reste neutre dans ce conflit, réussissant à ne pas être impliquée dans la guerre et à préserver sa cohésion interne, pourtant fragilisée par des tensions linguistiques, régionales et confessionnelles.

La catastrophe de la Première Guerre mondiale conduit à la création de la Société des Nations. La Suisse y adhère en 1920, à l'issue d'une votation populaire. Dans la déclaration d'adhésion de Londres du 13 février 1920, elle obtient une nouvelle reconnaissance internationale de sa neutralité permanente et est dispensée de participer aux sanctions militaires prévues par la Société des Nations – mais pas aux sanctions économiques²². C'est ainsi que naît la neutralité différentielle. Celle-ci se caractérisait par un engagement accru sur la scène internationale et, en particulier, par la reprise de sanctions économiques. Pour la première fois, en 1935, la Suisse reprend (certes partiellement) les sanctions imposées par la Société des Nations à l'Italie en raison de l'agression de ce pays contre l'Abyssinie/Éthiopie.

La Société des Nations n'est cependant pas en mesure de faire face à la recrudescence des tensions internationales et se révèle de plus en plus inefficace. Dans ce contexte, la Suisse décide en 1938 – avec l'approbation du Conseil de la Société des Nations – de se tourner vers la neutralité intégrale²³.

²² Voir dodis.ch/1721.

²³ Voir à ce sujet la compilation dodis.ch/C1660.

Ceci implique la réduction au minimum de l'engagement de la Suisse dans le cadre de la Société des Nations et la renonciation aux sanctions. La neutralité intégrale détermine l'attitude de la Suisse durant la Deuxième Guerre mondiale. Toutefois, la période qui suit 1938 est également marquée par de nombreuses violations de la neutralité. Celles-ci sont commises tant par les belligérants que par la Suisse elle-même, qui doit se livrer à un exercice d'équilibre permanent pour préserver l'intégrité de son territoire et son indépendance.

Après la Seconde Guerre mondiale, la Suisse maintient sa neutralité intégrale, désormais quasi assimilée à une doctrine d'État. Bien qu'idéologiquement et économiquement ancrée dans le camp occidental, la Suisse évite toute participation à des institutions politiques ou militaires multilatérales. Elle interprète également de manière extensive les effets anticipés du droit de la neutralité pour un État neutre permanent²⁴. Elle n'adhère pas à l'ONU dans un premier temps et reste à distance du processus d'unification européenne. La Suisse s'engage néanmoins dans certains domaines, participant p. ex., en tant qu'« État neutre occidental », à la mission de surveillance du cessez-le-feu en Corée²⁵ à partir de 1953. Elle fait en outre quelques concessions, notamment en 1951, quand, sous la pression internationale – surtout celle des États-Unis –, elle accepte de participer secrètement à la politique d'embargo contre le bloc communiste (embargo CoCom)²⁶.

À partir de 1960, le Conseil fédéral commence à prendre ses distances avec cette conception extensive de la neutralité. En 1963, la Suisse adhère au Conseil de l'Europe et, dès les années 1970, s'engage au sein de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (depuis 1995 : OSCE). Dans ce contexte, elle parvient, avec d'autres États neutres, à ancrer dans l'Acte final d'Helsinki de 1975 la neutralité comme un élément légitime de la sécurité européenne²⁷. Aux termes de cet accord, les États peuvent se prévaloir d'un « droit à la neutralité ». Dès la fin des années 1970, le Conseil fédéral poursuit également l'objectif d'une adhésion à l'ONU. Celle-ci est refusée lors d'un premier scrutin populaire en 1986²⁸, pour être acceptée à la seconde tentative en 2002²⁹.

4.2 Rapport sur la neutralité de 1993

La chute du mur de Berlin en 1989 marque la fin de la guerre froide et entraîne un changement radical dans le monde. L'année suivante, le Conseil de sécurité de l'ONU prend des sanctions contre l'Irak en réaction à l'attaque contre le Koweït. Bien que la Suisse ne soit pas membre de l'ONU à cette époque, le Conseil fédéral décide pour la première fois d'adopter des sanctions non militaires de l'ONU³⁰. Ces jalons de politique extérieure et intérieure suscitent, comme aujourd'hui, un besoin de clarification. Le Conseil fédéral rédige par conséquent le Rapport 93 ») publié en tant qu'annexe au rapport sur la politique extérieure de la Suisse dans les années 1990. Le Rapport 93 constitue aujourd'hui encore le fondement de la conception de la neutralité de la Suisse.

Il conclut « qu'en ces temps de transition et d'incertitude, la neutralité continue de représenter un instrument approprié pour la conduite de la politique étrangère et de sécurité de la Suisse »³¹. La politique de neutralité doit être conçue de manière à lui préserver, à l'avenir également, « cette constance et cette prévisibilité qui lui ont valu dans le passé le respect de la communauté internationale »³².

²⁴ Voir notamment les directives de 1954 émises par le Département politique fédéral ([doctrine Bindschedler](#)) et l'interprétation extensive des effets anticipés du droit de la neutralité qu'elles contiennent.

²⁵ En ce qui concerne la participation de la Suisse à la Commission de surveillance des nations neutres pour l'armistice en Corée (NNSC), voir [dodis.ch/T2067](#).

²⁶ En ce qui concerne l'accord Hotz-Linder de 1951 et son application, voir [dodis.ch/T1803](#).

²⁷ Voir [dodis.ch/58821](#) et la compilation [dodis.ch/C1588](#).

²⁸ Voir [dodis.ch/T1772](#).

²⁹ Voir [dodis.ch/T1773](#).

³⁰ Voir [dodis.ch/54497](#) et la compilation thématique [dodis.ch/T1674](#).

³¹ [FF 1994 I 150, p. 201](#)

³² [FF 1994 I 150, p. 202](#)

Le Rapport 93 définit les paramètres suivants :

- **La neutralité ne s'applique pas aux mesures prises par le Conseil de sécurité de l'ONU** : se fondant sur la doctrine du droit international public et sur la pratique des États en la matière, le Conseil fédéral parvient à la conclusion que la neutralité ne s'applique pas lorsque le Conseil de sécurité de l'ONU impose des mesures coercitives militaires ou économiques à un État. Il tient compte ainsi de l'évolution du droit international coutumier dans ce domaine, selon lequel les mesures coercitives de l'ONU ne constituent pas des actes de guerre au sens du droit de la neutralité, mais des mesures légales visant à imposer le respect des décisions de la communauté internationale³³. En cas de mesures coercitives de l'ONU, la Suisse n'est donc pas liée par les obligations découlant du droit de la neutralité et sa liberté d'action n'est pas juridiquement limitée³⁴.
- **Reprise autonome des mesures coercitives non militaires de l'ONU. Participation également possible à des mesures militaires de l'ONU** : le Conseil fédéral reconnaît également qu'il est important pour la Suisse que le système de sécurité de l'ONU fonctionne et qu'un ordre pacifique repose sur le droit international et l'interdiction du recours à la force. Les mesures coercitives prises par l'ONU pour faire respecter ces valeurs seraient donc dans l'intérêt de la Suisse. S'agissant du sens et du but des sanctions, le rapport explique qu'une non-participation de la Suisse « serait forcément considérée par la communauté internationale comme favorisant l'État frappé de sanctions »³⁵. C'est la raison pour laquelle la Suisse s'engage à soutenir l'ONU et à participer de manière autonome, même en tant que non-membre, à des mesures coercitives non militaires, en particulier économiques. La question de savoir si la Suisse soutiendrait également l'ONU dans le cadre de mesures coercitives militaires, p. ex. en accordant des droits de survol, devrait être tranchée au cas par cas, sur la base d'une pesée d'intérêts.
- **Sanctions en dehors du cadre de l'ONU** : le Conseil fédéral précise en outre que des sanctions en dehors du cadre de l'ONU peuvent également servir la paix et l'ordre international, et qu'il est donc possible de participer à des sanctions économiques en dehors de l'ONU. Le cas échéant, il convient dans chaque cas de peser soigneusement les intérêts en présence³⁶.
- **La neutralité n'est pas un obstacle à l'adhésion à l'UE** : le Conseil fédéral estime en 1993 que l'adhésion à l'UE est juridiquement compatible avec la neutralité, car n'étant pas liée à des obligations d'assistance contraignantes. S'agissant de la politique extérieure et de sécurité commune de l'UE, il souligne toutefois que celle-ci se trouve encore à un stade précoce. Le Conseil fédéral déclare alors que, si l'UE crée une structure de défense solide et durable, la Suisse doit être prête à reconsidérer fondamentalement sa neutralité si elle souhaite y participer.
- **Les bons offices** : dans son rapport, le Conseil fédéral mentionne qu'outre cette fonction plutôt passive de la neutralité, la Suisse contribue aussi activement aux efforts de paix, « ce qui confère à sa neutralité une fonction quasiment universelle »³⁷. Les bons offices de la Suisse seraient toutefois moins sollicités, ce qui serait attribuable au renforcement des organisations internationales. Le Conseil fédéral estime donc qu'il est nécessaire d'étendre et de développer l'offre de la Suisse en lien avec sa contribution aux efforts de paix.

³³ En 1981 encore, l'analyse de la position du droit international public sur ce point était différente (voir le message du 21 décembre 1981 concernant l'adhésion de la Suisse à l'Organisation des Nations Unies [[FF 1982 I 505, p. 552-556](#)]).

³⁴ [FF 1994 I 150, p. 224](#)

³⁵ [FF 1994 I 150, p. 223](#)

³⁶ [FF 1994 I 150, p. 236 s.](#)

³⁷ [FF 1994 I 150, p. 210](#)

- **Coopération et participation** : en complément de la neutralité, « la solidarité globale ainsi que la coopération et la participation à l'échelle mondiale et régionale » constituent le meilleur moyen de garantir les intérêts de la Suisse. En conséquence, le moment paraît venu pour elle d'abandonner sa position restrictive pour intensifier sa coopération avec d'autres États.

Dans la pratique qui a suivi, le Conseil fédéral s'est référé à la conception de la neutralité de 1993, en décidant p. ex. de participer au programme de Partenariat pour la paix de l'OTAN et à la mission internationale de soutien de la paix au Kosovo.

Travaux de suivi

Le Conseil fédéral a développé les grands axes du Rapport 93 à la faveur des travaux ci-dessous.

- **Le rapport de 2000 sur la pratique de la neutralité dans le conflit du Kosovo**³⁸ relève que le Conseil fédéral a certes appliqué la conception de 1993 par rapport aux décisions en matière de sanctions ou de survols, mais que celles-ci ont été perçues comme incohérentes. Le rapport conclut donc à une communication insuffisante sur la conception de la neutralité.
- **Le message concernant la loi sur les embargos de 2000**³⁹ s'appuie sur le Rapport 93. La déclaration centrale du message concernant la neutralité consiste à dire que les sanctions sont en principe compatibles avec la neutralité.
- **Le rapport sur la politique de neutralité au cours du conflit en Iraq de 2005**⁴⁰ parvient à la conclusion que la neutralité permanente a fait ses preuves en tant que principe directeur de la politique extérieure et de sécurité de la Suisse et qu'une réorientation n'est pas nécessaire.
- **Le rapport de 2015 sur la question de la compatibilité d'un mandat au Conseil de sécurité avec la neutralité**⁴¹ précise que l'obtention d'un siège au Conseil de sécurité n'entraînerait pour la Suisse aucune extension de ses obligations actuelles. Il en va de même pour la question de la neutralité : la Suisse pourrait poursuivre sa pratique actuelle.

4.3 La pratique des trente dernières années

Sur la base du Rapport 93, le Conseil fédéral a appliqué la neutralité de manière situationnelle au cours des 30 dernières années, soit en tenant compte des circonstances de chaque conflit. Il a systématiquement pris en considération le contexte général et la spécificité de chaque conflit et pris des décisions au cas par cas. Les exemples ci-après montrent que le Conseil fédéral a été confronté au cours de cette période à des opérations militaires d'un genre nouveau, comme l'intervention humanitaire au Kosovo ou le droit de légitime défense préventive en Irak.

Conflit du Kosovo 1998/99

Thème principal : « Intervention humanitaire »

Les frappes aériennes de l'OTAN en ex-Yougoslavie à partir de mars 1999 ont soulevé la question de la position de la Suisse face à une « intervention humanitaire » sans mandat du Conseil de sécurité de l'ONU en réaction aux graves violations des droits de l'homme commises à l'encontre de la population du Kosovo. Le Conseil fédéral a décidé que la neutralité serait appliquée en l'absence de décision du Conseil de sécurité de l'ONU.

³⁸ [Pratique suisse de la neutralité – aspects actuels, rapport du groupe de travail interdépartemental du 30 août 2000](#)

³⁹ [FF 2001 1341](#)

⁴⁰ [FF 2005 6535](#)

⁴¹ [La candidature de la Suisse à un siège non permanent au Conseil de sécurité des Nations Unies pour la période 2023-2024 – Rapport du Conseil fédéral du 5 juin 2015 en réponse au postulat \(13.3005\) de la Commission de politique extérieure du Conseil national \(CPE-N\) du 15 janvier 2013](#)

Les décisions les plus importantes prises par le Conseil fédéral sont les suivantes :

- **Pour la première fois de son histoire, la Suisse applique des sanctions de l'UE** : eu égard aux graves violations du droit international commises par la Yougoslavie et en raison de la situation particulière de la Suisse (importante communauté kosovare, flux de réfugiés potentiel), le Conseil fédéral a décidé de reprendre les sanctions de l'UE contre la Yougoslavie.
- **Pas d'embargo sur le pétrole à l'encontre de la Yougoslavie** : le Conseil fédéral a cependant décidé de ne pas reprendre l'embargo sur le pétrole décrété par l'UE à l'encontre de la Yougoslavie. Il a considéré le pétrole comme un bien utilisable à des fins militaires, car la Yougoslavie n'avait pas de gisements de pétrole propres et sa capacité militaire dépendait donc directement des importations de pétrole. S'il avait décidé de participer à l'embargo, le principe de l'égalité de traitement l'aurait obligé à l'appliquer également contre les États de l'OTAN. Le Conseil fédéral a néanmoins décidé d'instaurer une obligation de déclaration afin d'éviter que la mesure de l'UE ne soit contournée via le territoire suisse.
- **Interdiction de survol des avions de l'OTAN à des fins militaires** : cette décision a permis à la Suisse de respecter son devoir découlant du droit de la neutralité de ne pas mettre son territoire à la disposition de parties en conflit.
- **Retenue en matière de livraison de matériel de guerre aux pays de l'OTAN** : étant donné que l'embargo sur les armes à destination de la Yougoslavie reposait sur une décision du Conseil de sécurité de l'ONU, le principe d'égalité de traitement prévu par le droit de la neutralité ne s'appliquait pas sur ce point. Pour des raisons de politique de neutralité, le Conseil fédéral a toutefois décidé de faire preuve de retenue dans l'autorisation d'exportations vers les États membres de l'OTAN et de mettre en place un régime d'autorisation.

Guerre d'Irak 2003

Thème principal : « Droit de légitime défense préventive »

En 2003, les États-Unis, la Grande-Bretagne et d'autres partenaires de coalition ont lancé une opération militaire en Irak, faisant valoir que ce pays possédait des armes de destruction massive. L'intervention militaire était justifiée, d'une part, par un « droit de légitime défense préventive » et, d'autre part, par des autorisations indirectes contenues dans d'anciennes résolutions du Conseil de sécurité. Le Conseil fédéral a nié l'existence d'une autorisation du Conseil de sécurité de l'ONU et a conclu qu'il s'agissait d'un cas de neutralité⁴².

Les décisions les plus importantes prises par le Conseil fédéral sont les suivantes :

- **Interdictions de survol** : avant même le déclenchement des hostilités, la Suisse avait reçu, en février 2003, une demande d'autorisation générale de survol émanant des États-Unis. En raison des intentions claires des États-Unis de préparer une opération militaire même sans l'autorisation du Conseil de sécurité, le Conseil fédéral a décidé d'interdire dès ce moment les survols du territoire suisse à des fins militaires, estimant cette mesure nécessaire dans l'intérêt de la crédibilité de la neutralité de la Suisse. Après le début des combats le 20 mars 2003, le Conseil fédéral a interdit aux pays de la coalition de survoler le territoire suisse, si les aéronefs se déplaçaient en lien avec le conflit en Irak⁴³.
- **Autorisation obligatoire pour l'exportation de matériel de guerre** : avant même le début des hostilités, le Conseil de sécurité de l'ONU avait décrété un embargo sur les armes contre l'Irak. Le principe d'égalité de traitement prévu par le droit de la neutralité ne s'appliquait donc pas non plus dans ce cas. Pour des raisons de politique de neutralité, le Conseil fédéral a

⁴² [FF 2005 6535, p. 6555](#)

⁴³ [FF 2005 6535, p. 6549](#)

toutefois décidé de faire preuve de retenue dans l'autorisation d'exportations vers les États-Unis et la Grande-Bretagne et a introduit une procédure d'autorisation élargie. En raison de la proximité de RUAG avec l'État, le Conseil fédéral a exigé de cette entreprise et des sociétés qu'elle contrôlait une attestation écrite selon laquelle le matériel à exporter ne serait pas utilisé dans le cadre du conflit en Irak⁴⁴.

Iran 2011

Thème principal : « Mandat de puissance protectrice »

Dès 2006, le Conseil de sécurité de l'ONU a pris des sanctions contre l'Iran en raison de son programme nucléaire et de la violation des obligations de droit international qui en découlaient. La Suisse, en tant que membre de l'ONU, a repris les sanctions. Les États-Unis, l'UE, l'Australie, le Japon, le Canada, la Nouvelle-Zélande et la Norvège ont adopté des sanctions supplémentaires. En octobre 2010, l'UE a une nouvelle fois étendu ses mesures. À cette occasion, le Conseil fédéral a dû décider dans quelle mesure il était prêt à soutenir les sanctions de l'UE sur la base notamment de considérations liées à sa politique de neutralité.

La décision la plus importante prise par le Conseil fédéral est la suivante :

- **Reprise uniquement partielle des sanctions de l'UE** : lorsqu'en 2011, les États-Unis et l'UE ont adopté de nouvelles sanctions sévères à l'encontre de l'Iran, un conflit armé international – et donc un cas de neutralité pour la Suisse – ne pouvait être exclu. La Suisse a décidé de ne pas reprendre les sanctions contre la Banque centrale iranienne ni l'embargo pétrolier de l'UE envers l'Iran. Les exigences particulières en matière de crédibilité découlant du mandat de puissance protectrice de la Suisse dans le cadre de la représentation des intérêts entre les États-Unis et l'Iran constituaient un facteur important dans l'évaluation en matière de politique de neutralité. Grâce à la représentation des intérêts, la Suisse pouvait apporter une réelle contribution à la détente entre les États-Unis et l'Iran, ce qui lui a semblé plus important que de reprendre les sanctions dans leur intégralité.

Crise ukrainienne 2014

Thème principal : « Présidence de l'OSCE »

Le 1^{er} mars 2014, des groupes armés dépourvus de signe distinctif ont occupé des bâtiments publics en Crimée. En quelques jours, ils ont pris le contrôle de la péninsule, remplacé les dirigeants politiques et organisé un « référendum » illégal sur le rattachement à la Russie. Le président Poutine a confirmé ultérieurement la participation d'unités de l'armée russe à cette opération. Le 18 mars 2014, la Russie a entériné l'annexion de la Crimée⁴⁵. Parallèlement, des combats ont eu lieu à partir de mars 2014 dans l'est de l'Ukraine entre des groupes armés non identifiés et des troupes ukrainiennes. Cela a marqué le début d'une escalade de la violence dans l'est de l'Ukraine⁴⁶. En raison de l'intervention militaire de la Russie, la Suisse a appliqué sa neutralité. Elle assurait alors la présidence de l'OSCE et jouait par conséquent un rôle particulier en tant que médiateur dans la recherche d'une solution pacifique. La question s'est posée de savoir comment la Suisse devait se positionner dans ce contexte, eu égard notamment à sa fonction spécifique au sein de l'OSCE.

Les décisions les plus importantes prises par le Conseil fédéral sont les suivantes :

- **Reprise des sanctions de l'UE concernant la non-reconnaissance de l'annexion de la Crimée** : le Conseil fédéral a fermement condamné l'annexion de la Crimée, contraire au droit international, et a repris intégralement les sanctions de l'UE y afférentes. Il a notamment interdit le commerce de certains biens en provenance et à destination de la Crimée.
- **Mesures visant à empêcher le contournement des sanctions de l'UE dans tous les autres domaines** : le Conseil fédéral a décidé que la valeur ajoutée de notre pays dans le

⁴⁴ [FF 2005 6535, p. 6551](#)

⁴⁵ [FF 2015 987, p. 1011](#)

⁴⁶ [FF 2015 987, p. 1012](#)

cadre de la présidence de l'OSCE serait la plus grande si la Suisse était perçue par les deux parties au conflit comme une promotrice du dialogue et une médiatrice crédible. En conséquence, le Conseil fédéral n'a pas repris les autres sanctions de l'UE à l'encontre de la Russie, mais a édicté une série de mesures visant à empêcher le contournement des sanctions de l'UE via le territoire suisse (p. ex., émission d'instruments financiers à long terme de certaines banques et entreprises russes soumises à autorisation ou durcissement du contrôle des exportations).

- **Extension de certaines sanctions à l'Ukraine** : le Conseil fédéral a dû appliquer le principe de l'égalité de traitement lors de la reprise des sanctions. Cela signifie que l'interdiction d'importer des armes à feu et des biens connexes a dû être appliquée non seulement à la Russie, mais aussi à l'Ukraine. Des sanctions distinctes frappant le matériel de guerre n'étaient pas nécessaires, puisque la législation sur le matériel de guerre interdit déjà les livraisons aux deux parties au conflit⁴⁷.
- **Transit** : contrairement à l'UE, la Suisse a par ailleurs interdit aux deux belligérants de survoler son territoire.

Pratique en matière de conflits armés internes présentant une dimension internationale

La distinction entre un conflit armé international entraînant l'application de la neutralité et un conflit armé interne n'est pas toujours facile à établir. Aujourd'hui, la plupart des conflits armés internes revêtent également une dimension internationale. Ces dernières années, les répercussions internationales ont été particulièrement visibles dans les conflits armés internes en Libye, en Syrie et au Yémen, au sujet desquels la Suisse a dû procéder à une évaluation sur la base de la neutralité.

Libye 2011

Dans le contexte du printemps arabe de 2011, le régime de Kadhafi a violemment réprimé des mouvements contestataires et des manifestations. Le 17 mars 2011, le Conseil de sécurité de l'ONU a autorisé, par la résolution 1973, les États à prendre toutes les mesures nécessaires pour protéger la population civile libyenne contre les attaques armées de son propre gouvernement. L'OTAN a appliqué cette résolution en menant des opérations aériennes contre l'armée libyenne. Ceci a conféré à ce conflit armé interne une dimension internationale. En raison de la résolution du Conseil de sécurité de l'ONU, la Suisse n'avait toutefois pas d'obligations relevant du droit de la neutralité. Le Conseil fédéral a donc décidé d'approuver les demandes de transit visant à mettre en œuvre la résolution 1973.

Syrie 2011

En mars 2011, le régime Assad a réprimé avec violence des mouvements contestataires et des manifestations. Ces événements ont marqué le début d'un conflit armé interne qui a subi une escalade rapide. La Suisse a repris intégralement les sanctions de l'UE en réaction aux graves violations des droits de l'homme commises par le régime Assad. À partir de 2014, les États-Unis et d'autres États ont mené des frappes aériennes en Syrie contre l'organisation terroriste État islamique (EI, anciennement EIL). Bien que le Conseil de sécurité de l'ONU ait émis plusieurs résolutions concernant l'EI, celles-ci n'incluaient pas une autorisation de mener des opérations militaires sur le territoire syrien en raison de la position de la Russie et de la Chine. Les autorités suisses ont par conséquent rejeté, pour des raisons de politique de neutralité, les demandes de transit des États-Unis et de ses États partenaires qui menaient directement dans la zone de conflit en Syrie.

Yémen 2014

Depuis 2014, un conflit armé interne a lieu au Yémen entre le gouvernement et les rebelles houthis. Une coalition d'États dirigée par l'Arabie saoudite est intervenue dans ce conflit pour soutenir le gouvernement yéménite. En parallèle, il était supposé que l'Iran soutenait les rebelles houthis, même s'il

⁴⁷ Interdiction d'exporter du matériel de guerre vers des pays impliqués dans un conflit armé international, conformément à l'art. 22a, al. 2, let. a, [LFMG](#)

n'intervenait pas directement militairement dans le conflit. Ce conflit avait donc une dimension internationale, même s'il ne constituait pas un conflit armé international. Dans ce contexte, les questions d'exportation de matériel de guerre étaient pertinentes pour la Suisse. Le Conseil fédéral a décidé, en vue d'assurer le maintien de la paix, de la sécurité internationale et de la stabilité régionale, de ne pas exporter de matériel de guerre vers les États de la coalition au Yémen s'il y avait des raisons de supposer que ce matériel serait engagé dans le conflit au Yémen. Cette décision ne reposait toutefois pas sur des considérations relevant de la politique de neutralité.

5 La guerre en Ukraine

Depuis le début de la guerre en Ukraine, le Conseil fédéral a dû prendre de nombreuses décisions touchant à la neutralité. Il s'est appuyé pour cela sur la pratique de la neutralité au cours des 30 dernières années et a appliqué les trois principes suivants face à la Russie et l'Ukraine :

- a. **La neutralité s'applique** : le Conseil de sécurité de l'ONU s'est réuni le 25 février 2022, immédiatement après l'attaque russe, mais n'a pu adopter de mesures puisque la Russie, en tant que membre permanent disposant du droit de veto, s'y est opposée. Le 27 février 2022, le Conseil de sécurité a demandé à l'Assemblée générale des Nations Unies de débattre de la situation en Ukraine lors d'une session extraordinaire. Le 2 mars 2022, plus de 140 États ont voté en faveur d'une résolution juridiquement non contraignante condamnant l'agression commise par la Russie. En revanche, plus de 50 États ont renoncé à condamner la Russie. Dans ce contexte, le Conseil fédéral est arrivé à la conclusion que **la neutralité s'applique à l'égard de la Russie et de l'Ukraine et que la Suisse doit donc observer les droits et les obligations qui incombent aux États neutres conformément au le droit international**.
- b. **La neutralité ne signifie pas rester indifférent aux violations fondamentales du droit international** : dès le premier jour, le Conseil fédéral a fermement condamné les graves violations du droit international commises par la Russie. Par son agression militaire, la Russie a gravement violé l'interdiction du recours à la force prévue par le droit international (art. 2, ch. 4, de la Charte de l'ONU) ainsi que la souveraineté et l'intégrité territoriale de l'Ukraine (art. 2, ch. 1, Charte de l'ONU). La Suisse a fait valoir cette position dans le cadre tant multilatéral que bilatéral. Elle a notamment voté en faveur de la résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies du 2 mars 2022.
- c. **La neutralité est compatible avec la reprise des sanctions de l'UE** : comme indiqué dans le Rapport 93⁴⁸, la neutralité en tant que telle ne s'oppose pas à l'adoption de sanctions économiques, même en dehors du système de l'ONU. Dans la pratique, cela concerne les sanctions de l'UE, que le Conseil fédéral a reprises depuis lors dans la plupart des cas. Les sanctions économiques de l'UE sont adoptées en réaction à des violations du droit international. On peut donc leur attribuer une fonction de maintien de l'ordre international. Le Conseil fédéral apprécie au cas par cas si la reprise de sanctions est globalement dans l'intérêt de la Suisse et si la Suisse les reprend en totalité, en partie ou sous une forme modifiée.

En application de ces principes, la Confédération a pris les décisions suivantes :

5.1 Reprise des sanctions de l'UE

Le 25 février 2022, le DEFR a adapté sa liste de sanctions à l'encontre de la Russie sur la base des décisions de l'UE et, quelques jours plus tard, le 28 février, le Conseil fédéral a décidé de reprendre

⁴⁸ [FF 1994 I 150](#)

intégralement les premiers trains de sanctions de l'UE contre la Russie. Il a également repris les paquets de sanctions suivants en s'inspirant des considérations ci-après :

- Le Conseil fédéral a estimé que la situation en 2022 était différente de celle de 2014 lors de l'annexion de la Crimée et de l'éclatement du conflit armé dans l'est de l'Ukraine. À l'époque, la Russie avait également violé le droit international, mais les dimensions de la guerre d'agression et l'intensité des violations du droit international étaient différentes. La Russie s'était également d'emblée déclarée prête à négocier en ce qui concerne l'est de l'Ukraine et avait signé les accords de Minsk. De plus, en tant que présidente de l'OSCE, la Suisse avait joué un rôle particulier dans le processus de négociation. Compte tenu de la situation de départ différente de celle de 2014, le Conseil fédéral a décidé cette fois-ci de reprendre des sanctions européennes. En 2014, il avait décidé de prendre seulement des mesures visant à empêcher que les sanctions de l'UE puissent être contournées par le territoire de la Suisse.
- Lors de la reprise de sanctions, la neutralité joue un rôle pour les biens utilisables à des fins militaires : si la Suisse, dans le cadre de sanctions, restreint l'exportation ou le transit de ce matériel utilisable à des fins militaires pour l'une des parties au conflit, le droit de la neutralité l'oblige à également appliquer cette restriction à l'autre partie. Étant donné que le Conseil fédéral a repris les sanctions de l'UE contre la Russie, la Suisse a dû introduire des restrictions à l'exportation dans certains domaines à l'égard de l'Ukraine. Le Conseil fédéral l'a fait p. ex. pour certains biens militaires spécifiques afin d'empêcher que du matériel à usage militaire ne favorise l'Ukraine en tant que partie au conflit. Il a ainsi entièrement respecté les obligations découlant du droit de la neutralité lors de la reprise de sanctions. Aucune mesure spécifique visant à garantir l'égalité de traitement n'a dû être décidée pour les exportations de matériel de guerre, car la loi sur le matériel de guerre (LFMG) interdit déjà toute exportation vers des pays qui, comme la Russie et l'Ukraine, sont impliqués dans un conflit armé international.

Dans son appréciation au cas par cas de la situation, le Conseil fédéral a également tenu compte des spécificités de la Suisse. P. ex., l'interdiction de diffuser pour certains médias russes n'a pas été reprise, car le Conseil fédéral l'a considérée comme incompatible avec la conception suisse de la liberté d'expression.

5.2 Demandes de transit

Le 11 mars 2022, le Conseil fédéral a décidé que les demandes de transit par la Suisse suivantes ne seraient pas autorisées pendant la guerre en Ukraine :

- survol à des fins militaires d'avions militaires des parties en conflit ;
- survol d'avions militaires d'autres États dans le but d'apporter un soutien militaire aux parties en conflit, notamment par la livraison de matériel de guerre.

Le Conseil fédéral a exclu de l'application de cette réglementation le survol d'avions à des fins humanitaires ou médicales, y compris le transport aérien de blessés. Les autres survols en lien avec la guerre en Ukraine, qui ne relèvent pas de la décision ci-dessus, doivent être soumis au Conseil fédéral pour une appréciation au cas par cas. À ce jour, le Conseil fédéral n'a encore eu à prendre une décision concernant une telle demande.

5.3 Exportation et transfert de matériel de guerre

Le droit de la neutralité interdit la transmission directe de matériel de guerre issu de ses propres stocks militaires aux parties à un conflit. En conséquence, la Suisse ne peut fournir du matériel de guerre provenant des stocks de son armée ni à la Russie ni à l'Ukraine.

Le droit de la neutralité autorise en revanche l'exportation de matériel de guerre par des entreprises privées. Si la Suisse restreint toutefois cette exportation vers l'une des parties au conflit, elle doit également appliquer cette restriction à l'autre partie (principe d'égalité de traitement). De plus, la loi fédérale sur le matériel de guerre s'applique dans ce contexte. Or cette dernière prévoit que l'exportation de matériel de guerre n'est pas autorisée si le pays de destination est impliqué dans un conflit armé international⁴⁹. En conséquence, l'exportation de matériel de guerre vers la Russie et l'Ukraine est exclue en application de la législation suisse. Sur ce point, la législation va plus loin que l'obligation découlant du droit de la neutralité.

Dans le contexte de la guerre en Ukraine, le Conseil fédéral s'est conformé à ces exigences. Le transfert de matériel de guerre initialement reçu de la Suisse et l'exportation de matériel de guerre sous forme d'éléments d'assemblage et de pièces détachées en vue de leur transformation et de leur intégration ont suscité de vifs débats.

L'Allemagne et le Danemark ont demandé à la Suisse d'approuver la réexportation de matériel de guerre suisse vers l'Ukraine. L'accord de la Suisse est nécessaire, car au moment de l'acquisition – bien avant l'éclatement de la guerre en Ukraine – les deux États avaient signé une déclaration selon laquelle ils ne transfèreraient pas le matériel sans le consentement préalable de la Suisse. Il s'agit de la déclaration dite de non-réexportation que les États doivent signer systématiquement en vertu de la législation sur le matériel de guerre avant de recevoir ce type de matériel de la Suisse. Se fondant sur les critères d'exportation de la loi sur le matériel de guerre et sur le droit de la neutralité, la Suisse a rejeté les demandes de l'Allemagne et du Danemark. En revanche, il a été possible de confirmer à l'Allemagne qu'elle pouvait transférer de l'ancien matériel de l'armée suisse à des États européens, afin qu'ils puissent l'utiliser pour leurs propres besoins. Il s'agissait en l'occurrence de matériel retiré du service que l'armée suisse avait revendu au fabricant allemand une dizaine d'années auparavant, sans conditions particulières. La Suisse a permis à la Grande-Bretagne de recevoir un peu plus tôt une petite partie d'une livraison d'un système d'armement (arme polyvalente portée à l'épaule) que les deux pays avaient commandé, afin que la Grande-Bretagne puisse reconstituer ses propres stocks. La législation suisse et le droit de la neutralité n'imposent aucune restriction à ce genre de démarches.

En ce qui concerne l'exportation de matériel de guerre sous forme d'éléments d'assemblage de pièces détachées vers des pays tiers en vue de leur transformation et de leur intégration, le Conseil fédéral a décidé qu'il était possible d'effectuer de telles livraisons à des entreprises d'armement européennes et ce même si le matériel de guerre fabriqué à l'étranger pouvait parvenir ensuite en Ukraine. Le droit de la neutralité ne régleme nte pas ce cas de figure impliquant des chaînes de création de valeur internationales. De telles livraisons de matériel de guerre à des États partenaires⁵⁰ sont généralement autorisées tant que leur part à la valeur de fabrication du produit final est inférieure à 50 %.

5.4 Livraison d'équipements de protection

Depuis le déclenchement de la guerre, plusieurs demandes de livraison d'équipements de protection ont été adressées à la Suisse. Au regard de la neutralité, de telles demandes doivent être refusées si

⁴⁹ Art. 22a, al. 2, let. a, [LFMG](#)

⁵⁰ Dans ce contexte, les États partenaires sont les pays mentionnés à l'annexe 2 de l'ordonnance sur le matériel de guerre (RS 514.511) et dont la liste est la suivante : Allemagne, Argentine, Australie, Autriche, Belgique, Canada, Danemark, Espagne, États-Unis, Finlande, France, Grande-Bretagne, Grèce, Hongrie, Irlande, Italie, Japon, Luxembourg, Nouvelle-Zélande, Norvège, Pays-Bas, Pologne, Portugal, Suède et République tchèque.

les équipements concernés sont classés parmi les biens utilisables à des fins militaires – ce qui a été pris en compte lors de l'adoption des sanctions. Les gilets pare-balles et les casques sont des équipements qui ont été fabriqués à des fins militaires. Ils sont classés parmi les biens militaires spécifiques au sens de la législation suisse. En conséquence, la Suisse a refusé les demandes de livraison de casques et de gilets pare-balles à destination de l'armée ukrainienne.

Les demandes de livraison de biens humanitaires à destination de la population ukrainienne ne posent pas de problème (p. ex. biens provenant de la Pharmacie de l'armée, médicaments, tentes familiales, matelas, sacs de couchage, couvertures en laine). Ces demandes ont été approuvées.

5.5 Positionnement au sein des enceintes multilatérales

De nombreuses instances internationales – parmi lesquelles le Conseil de l'Europe, l'Assemblée générale de l'ONU, le Conseil des droits de l'homme de l'ONU et le Conseil permanent de l'OSCE – ont adopté des résolutions et d'autres instruments en réaction à l'agression militaire de la Russie en Ukraine. Au sein de ces instances, la Suisse a condamné l'agression militaire russe comme étant une grave violation du droit international et a soutenu, parfois activement, de telles résolutions. Dans le même temps, elle a défendu le point de vue selon lequel la Russie devait en principe rester membre des organes multilatéraux afin que les canaux de discussion et de contact restent ouverts.

5.6 Expulsion de diplomates

Fin mars 2022, un grand nombre de pays européens ont expulsé des diplomates russes. Ces expulsions ont été ordonnées, d'une part, en tant que réaction politique à l'agression militaire contre l'Ukraine, notamment en lien avec les rapports sur des crimes de guerre présumés perpétrés p. ex. à Boutcha, et, d'autre part, au motif que les diplomates concernés seraient des membres des services secrets russes qui se livreraient à des activités d'espionnage pour la Russie dans l'État hôte concerné. Le Conseil fédéral a décidé de ne pas procéder à des expulsions de diplomates en guise de réaction politique à l'agression militaire. Il s'en est tenu à son principe de ne procéder à de telles expulsions que pour des raisons de sécurité intérieure. Cette décision a par ailleurs permis de garantir le bon fonctionnement de l'ambassade de Suisse à Moscou. Ceci en particulier au vu des intérêts des Suissesses et Suisses présents sur place et du mandat de puissance protectrice exercée par la Suisse pour la Géorgie.

5.7 Accueil de blessés

En mai 2022, l'OTAN a lancé un appel aux États partenaires pour qu'ils accueillent des personnes blessées en Ukraine. Les Conventions de Genève et les Conventions de La Haye de 1907 prévoient que les militaires blessés soignés sur le territoire d'un État neutre ne peuvent pas retourner sur le champ de bataille. Dans le cas contraire, cela reviendrait à soutenir militairement une partie belligérante. Aucune restriction ne s'impose concernant les civils. L'appel de l'OTAN ne faisait pas de distinction entre civils et militaires et précisait explicitement que les personnes guéries devaient retourner en Ukraine après avoir été soignées. Pour cette raison, la Suisse n'a pas pu donner suite à l'appel de l'OTAN. En revanche, elle a pu répondre favorablement à une demande concrète présentée par l'Ukraine en juillet 2022 concernant la prise en charge de personnes civiles, y compris des enfants, ayant besoin d'assistance et de soins.

6 La neutralité dans le contexte international actuel

La mise en œuvre de la neutralité en tant qu'instrument de la politique de sécurité et extérieure dépend de différents facteurs. Dans le contexte actuel, il convient de mettre l'accent sur quatre points.

6.1 Contexte géopolitique

L'ordre international libéral, qui a apporté de la sécurité et de la prospérité à la Suisse, a été mis sous pression ces dernières années. Trois semaines avant l'agression militaire de la Russie contre l'Ukraine, le Conseil fédéral parlait donc déjà de l'« amorce d'une ère nouvelle »⁵¹. La guerre destructrice menée par la Russie contre son voisin a pour effet d'accélérer cette transition. Elle représente une attaque frontale contre la Charte de l'ONU et le droit international et remet fondamentalement en question des acquis que l'on pensait pourtant solides.

La guerre en Ukraine marque une profonde rupture dans l'**environnement régional** de la Suisse. La Russie a provoqué l'effondrement de l'ordre de paix européen, qui reposait sur l'Acte final d'Helsinki et la Charte de Paris. Avant la guerre déjà, Moscou avait clairement montré, en revendiquant la reconnaissance d'une vaste zone d'influence, qu'elle ne soutenait plus l'ordre existant et remettait en question la souveraineté des États voisins.

Le **contexte mondial** est marqué par des tensions géopolitiques croissantes. Les rivalités entre grandes puissances caractérisent les relations internationales. Il n'y a guère de région dans le monde qui ne soit exposée à d'importantes luttes de pouvoir et d'influence entre puissances régionales. Le monde est devenu **multipolaire**. Dans ce contexte, la guerre en Ukraine a en partie modifié les dynamiques régionales existantes, créant de nouvelles dépendances et de nouveaux réseaux, notamment en ce qui concerne l'approvisionnement en énergie et la sécurité alimentaire. Elle a en outre mis en évidence qu'en Afrique, au Proche et Moyen-Orient et en Asie de nombreux États ne veulent pas prendre position pour l'un ou l'autre des pôles de puissance mondiaux. Ils espèrent disposer ainsi d'une plus grande marge de manœuvre politique et en tirer des avantages économiques. Cela signifie également que l'isolement de la Russie n'est pas aussi important à l'échelle mondiale qu'en Europe. Ce sont en effet principalement les États occidentaux qui ont réagi à l'attaque contre l'Ukraine par des sanctions⁵². Parmi les membres du G20, neuf États n'ont pas adopté de sanctions⁵³.

Dans ce contexte, le multilatéralisme est également sous pression. Cela a des répercussions sur le **système de sécurité collective de l'ONU et sur le droit international public**. Lorsque l'un des membres permanents du Conseil de sécurité de l'ONU remet en cause l'ordre pacifique international et viole des règles fondamentales de la Charte de l'ONU comme l'interdiction du recours à la force, le Conseil de sécurité ne peut pas prendre des mesures à son encontre en raison du droit de veto. Après le veto russe dans le cadre de la guerre en Ukraine, la question de savoir si, dans un tel cas, d'un point de vue du droit international, la neutralité doit être suspendue malgré l'absence de décision du Conseil de sécurité s'est posée avec une acuité tout particulière. Depuis l'entrée en vigueur de la Charte de l'ONU et de l'interdiction du recours à la force, se pose la question fondamentale de savoir si la violation de la Charte de l'ONU doit également avoir des effets sur l'application du droit de la neutralité⁵⁴.

6.2 Coopération en matière de politique de sécurité en Europe

La Suisse est exposée aux menaces transfrontalières au même titre que les autres États européens, avec lesquels elle est étroitement liée sur les plans économique, technologique et social et dont elle partage les mêmes valeurs. Comme indiqué dans le rapport complémentaire au rapport sur la politique de sécurité 2021 du Conseil fédéral, l'environnement de la Suisse en matière de politique de sécurité

⁵¹ [FF 2022 366, p. 5](#)

⁵² Il s'agit des États membres du G7 (États-Unis, Canada, Allemagne, France, Italie, Royaume-Uni et Japon), des 24 autres États membres de l'UE ainsi que des États membres de l'OTAN (hormis la Turquie), auxquels s'ajoutent, en Europe, la Suisse, le Liechtenstein, Andorre et l'Ukraine elle-même et, au plan mondial, l'Australie, la Nouvelle-Zélande, Singapour et la Corée du Sud.

⁵³ Argentine, Brésil, Chine, Inde, Indonésie, Mexique, Arabie saoudite, Afrique du Sud et Turquie

⁵⁴ [Voir Deutscher Bundestag, notamment : Rechtsfragen der militärischen Unterstützung der Ukraine durch NATO-Staaten zwischen Neutralität und Konfliktteilnahme, Sachstand, 16 mars 2022 \(DE\)](#). Voir aussi le ch. 3.2 du présent rapport.

pourrait se dégrader et rester instable de manière durable en raison de la guerre en Ukraine. C'est pourquoi il y a lieu d'intensifier la coopération européenne en matière de politique de sécurité et de défense⁵⁵.

Selon le rapport complémentaire, faire cavalier seul dans le domaine de la politique de sécurité en renonçant à la coopération internationale en matière de défense n'est pas une solution viable. Il est dans l'intérêt de la Suisse d'orienter désormais sa politique de sécurité et de défense sur la coopération internationale de manière plus conséquente qu'elle ne l'a fait jusqu'à présent.

En ce qui concerne la neutralité, il convient dans ce contexte de souligner que, si la Suisse subit une agression armée, elle est libre d'assurer sa défense également en coopération avec d'autres États ou avec une alliance militaire. C'est pourquoi l'armée doit être en mesure de coopérer avec d'autres forces armées, soit assurer l'interopérabilité. Du point de vue du droit de la neutralité, rien ne s'oppose à un approfondissement de la coopération avec l'OTAN ou avec l'UE. Tant que la Suisse conserve sa neutralité permanente, il importe néanmoins de veiller à ce que cette coopération ne puisse être considérée comme du soutien à une partie belligérante impliquée dans un conflit armé international. Les projets concrets de participation à des exercices ou à des opérations doivent donc être soigneusement examinés au cas par cas du point de vue de la neutralité.

6.3 Perception de la neutralité en Europe et dans le monde

La neutralité n'est utile à la Suisse en tant qu'instrument de sa politique de sécurité et de sa politique extérieure que si elle est reconnue et respectée sur le plan international. Pour que ce soit le cas, elle doit être perçue comme étant à la fois cohérente et utile. La reconnaissance de la neutralité de la Suisse par les autres États dépend en premier lieu de la crédibilité de ses actes. Il faut donc des actes qui montrent que la Suisse contribue au maintien de l'ordre international, même si, en tant qu'État neutre, elle emploie des moyens différents.

Quand on considère la perception de la neutralité de la Suisse dans le contexte international actuel, on constate qu'il existe une **ligne de fracture géographique**, qui s'est accentuée avec la guerre en Ukraine : en Asie, au Proche et au Moyen-Orient, en Afrique et en Amérique latine, la perception de la neutralité suisse n'est pas très différenciée, mais majoritairement positive. La neutralité contribue de manière significative à la bonne réputation de la Suisse et est souvent associée à son rôle de médiatrice. En Europe et dans les pays anglo-saxons, la compréhension de la neutralité suisse a diminué et sa perception est parfois négative. En Europe, l'UE et l'OTAN jouent le rôle de facteurs de stabilisation régionaux et de sont considérées comme des garants de la sécurité. La neutralité n'est plus guère considérée comme ayant un effet stabilisateur propre pour la sécurité en Europe. En Europe, on peut constater qu'il est attendu de la Suisse qu'elle contribue à la sécurité et à la communauté de valeurs européennes.

6.4 Importance de l'espace numérique

L'espace numérique tient aujourd'hui une place importante dans la politique de sécurité et dans la politique extérieure. L'utilisation de cyberoutils et de moyens d'information à des fins de politique de puissance est actuellement très répandue et elle devrait encore gagner en ampleur, comme le relève le rapport de 2021 sur la politique de sécurité de la Suisse. Des cyberactivités malveillantes, visant p. ex. des infrastructures critiques, peuvent être menées dans un but d'affaiblissement ou dans le cadre de la préparation d'une opération militaire, tout comme elles peuvent être menées dans des conflits armés internationaux⁵⁶.

⁵⁵ [Rapport complémentaire au rapport sur la politique de sécurité 2021, sur les conséquences de la guerre en Ukraine – Rapport du Conseil fédéral du 7 septembre 2022](#)

⁵⁶ La politique de sécurité de la Suisse – Rapport du Conseil fédéral (FF 2021 2895, p. 10)

Pour que le droit de la neutralité soit applicable dans l'espace numérique, trois conditions cumulatives doivent être remplies :

- il existe un conflit armé international ;
- la cyberopération correspond à un acte militaire direct ; et
- elle est imputable à un État en vertu du droit international.

Si ces conditions ne sont pas remplies, le droit de la neutralité ne s'applique pas. Néanmoins, dans le cadre de la réponse à une cyberopération, des considérations relatives à la politique de neutralité peuvent tout de même entrer en ligne de compte.

Du fait de sa dimension transfrontalière, l'espace numérique pose certaines limites aux droits et aux obligations d'ordre territorial des États neutres. Alors que l'espace aérien peut être interdit à des aéronefs spécifiques, cela n'est pas possible de la même manière ciblée pour le trafic de données sur Internet. Les données sont en outre transmises non seulement par des câbles terrestres ou maritimes, mais également par des satellites. Or ceux-ci se situent dans l'espace, où l'application du droit de la neutralité soulève d'autres questions. Pour ces raisons :

- les parties à un conflit ne peuvent pas mener des cyberopérations à partir d'installations situées sur le territoire d'un État neutre ou placées sous son contrôle exclusif ;
- il leur est interdit de prendre le contrôle de systèmes informatiques d'un État neutre pour conduire de telles opérations ;
- il n'est pas permis aux parties à un conflit d'endommager les réseaux de données d'un État neutre par leurs opérations de combat menées sur les réseaux informatiques.

7 Conclusions et perspectives

La dernière fois que le Conseil fédéral s'est penché sur la neutralité de manière approfondie remonte au Rapport 93. Avec le présent rapport, il expose la pratique suivie depuis lors dans les domaines thématiques mentionnés par le postulat et met en perspective les décisions prises à ce jour dans le cadre de la guerre en Ukraine.

Le Conseil fédéral arrive à la conclusion que la pratique de la neutralité, telle qu'elle a été définie pour la dernière fois en 1993 et poursuivie depuis, laisse à la Suisse une marge de manœuvre suffisante pour réagir aux événements qui surviennent en Europe depuis le déclenchement de la guerre en Ukraine et pour utiliser la neutralité comme un instrument de la politique de sécurité et extérieure dans le contexte international actuel. Par conséquent, le Conseil fédéral s'en tient à la pratique actuelle en matière de neutralité, telle qu'elle est présentée dans le présent rapport.

La façon dont la Suisse met en œuvre sa neutralité dans le contexte international actuel doit être comprise et reconnue en Europe et dans le monde entier. Ce n'est qu'ainsi que la neutralité pourra rester un instrument efficace. Il demeure donc une tâche importante de la diplomatie suisse de rendre tangible l'utilité de la neutralité et sa contribution à l'ordre international.

Le Conseil fédéral continuera d'analyser les répercussions de la guerre en Ukraine sur les relations internationales et dressera un état des lieux dans le cadre de la stratégie de politique extérieure, qui intégrera également la thématique de la neutralité de la Suisse.

Annexe 1 Abréviations

| | | | |
|-----------|--|---|--|
| & Ors | et autres | OTAN | Organisation du Traité de l'Atlantique Nord |
| al. | alinéa | p. ex. | par exemple |
| art. | article | PESC | Politique étrangère et de sécurité commune de l'UE |
| cf. | confer | PPP | Partenariat pour la paix (anglais : <i>Partnership for Peace</i>) |
| ch. | chiffre | Rapport 93 | Rapport du Conseil fédéral sur la neutralité de 1993 (FF 1994 I 150) |
| CICR | Comité international de la Croix-Rouge | RS | Recueil systématique du droit fédéral |
| CIJ | Cour internationale de Justice (allemand : Internationaler Gerichtshof – anglais : International Court of Justice) | s. | et suivant(e) |
| Cm. | chiffre marginal | Traité de l'Atlantique Nord | Traité de l'Atlantique Nord du 4 avril 1949 |
| CoCom | Comité de coordination pour le contrôle multilatéral des exportations (anglais : Coordinating Committee on Multilateral Export Controls) | Traité sur l'UE | Version consolidée du traité sur l'Union européenne du 17 décembre 2007, JO C 83 du 30 mars 2010, p. 13 |
| CPE-E | Commission de politique extérieure du Conseil des États | UE | Union européenne |
| CPE-N | Commission de politique extérieure du Conseil national | v. | versus |
| Cst. | Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (RS 101) | V ^e Convention de La Haye | Convention de La Haye 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) |
| éd. | Éditeur | XIII ^e Convention de La Haye | Convention de La Haye du 18 octobre 1907 concernant les droits et les devoirs des Puissances neutres en cas de guerre maritime (RS 0.515.22) |
| EPF | École polytechnique fédérale | | |
| etc. | et cætera | | |
| FF | Feuille fédérale | | |
| G20 | Groupe des vingt | | |
| G7 | Groupe des sept | | |
| IEHC | Haute Cour d'Irlande | | |
| JO | Journal officiel de l'UE | | |
| let. | lettre | | |
| LFMG | Loi fédérale du 13 décembre 1996 sur le matériel de guerre (RS 514.41) | | |
| États P-5 | Membres permanents du Conseil de sécurité de l'ONU (États-Unis, Royaume-Uni, France, Chine et Russie) | | |
| MNA | Mouvement des non-alignés | | |
| ONU | Organisation des Nations Unies | | |
| OSCE | Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe | | |

Annexe 2 Glossaire

Agression : il y a agression lorsqu'un État use de la force militaire contre la souveraineté (cf. souveraineté), l'intégrité territoriale (cf. intégrité territoriale) ou l'indépendance politique d'un autre État. Si le droit international (cf. droit international public) interdit le principe même du recours à la force, il admet cependant deux exceptions : d'abord la légitime défense dans certaines conditions spécifiques, ensuite le maintien ou le rétablissement de la paix et de la sécurité internationales, fondé sur une décision du Conseil de sécurité de l'ONU (cf. Conseil de sécurité de l'ONU), prise en vertu du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies (cf. Charte de l'ONU). La notion d'agression interétatique au sens du droit international public doit être distinguée de celle d'agression au sens du droit pénal international. Cette dernière est à mettre en rapport avec la responsabilité pénale individuelle.

Annexion : appropriation par la force et contraire au droit d'un territoire d'un État par un État.

Architecture de sécurité européenne : elle est constituée d'une structure unique au monde, composée de plusieurs organisations régionales, à savoir l'UE, l'OTAN (cf. OTAN), l'OSCE et le Conseil de l'Europe. Un régime de sécurité paneuropéen s'est également mis en place, dont les bases ont été posées dans le cadre du processus d'Helsinki, à l'époque de la guerre froide. Outre l'OSCE, ses principaux piliers étaient l'Accord de partenariat et de coopération entre l'UE et la Russie, entré en vigueur en 1997 et l'Acte fondateur OTAN-Russie, signé la même année.

Arme de destruction massive : sont considérées comme des armes de destruction massive les armes chimiques (cf. arme chimique), biologiques ou nucléaires.

Art. 5 du Traité de l'Atlantique Nord : disposition selon laquelle une attaque contre l'un ou plusieurs membres de l'OTAN (cf. OTAN) est considérée comme une attaque contre tous les membres. Ce principe est celui de la légitime défense collective respectivement du devoir d'assistance. Jusqu'à présent, cette disposition n'a été invoquée qu'une seule fois, en réponse aux attaques terroristes menées contre les États-Unis le 11 septembre 2001.

Assemblée générale de l'ONU : organe de l'ONU (cf. ONU) composé de représentants de tous les États membres de l'organisation et débattant de questions de portée internationale.

Biens à double usage : biens utilisables à des fins tant civiles que militaires. Le commerce de

tels biens est soumis à la loi sur le contrôle des biens.

Biens et services utilisables à des fins militaires : biens et services qui contribuent directement et d'une manière militairement pertinente à la capacité de combat des parties.

Biens et/ou matériel de protection : biens destinés uniquement à la protection de la vie et de l'intégrité corporelle des personnes et ne pouvant pas être utilisés à des fins offensives (p. ex. gilets pare-balles).

Biens militaires spécifiques : les biens qui ont été conçus ou modifiés à des fins militaires, mais qui ne sont pas des armes, des munitions, des explosifs militaires ni d'autres moyens de combat ou pour la conduite du combat, ainsi que les avions militaires d'entraînement avec point d'emport. Le commerce de tels biens est soumis à la loi sur le contrôle des biens.

Bilatéralisme : on parle de bilatéralisme lorsque des questions de politique extérieure sont débattues ou négociées entre deux parties. Si les parties sont plus nombreuses, on parle de multilatéralisme (cf. politique extérieure, multilatéralisme).

Bons offices : terme générique désignant les différents types d'initiatives prises par une tierce partie pour contribuer au règlement pacifique d'un conflit entre deux ou plusieurs États. Les bons offices de la Suisse relèvent de trois catégories: les mandats de puissance protectrice (cf. mandat de puissance protectrice), la Suisse en tant qu'État hôte (cf. État hôte) de pourparlers de paix, et enfin, la Suisse en tant qu'État tiers facilitateur ou médiateur, ou encore promoteur de processus de médiation et de négociation. Les bons offices vont de l'assistance technique ou organisationnelle (p. ex. mise à disposition d'un lieu de conférence) à la participation à un processus international de maintien de la paix, en passant par la médiation.

Cas de neutralité : décrit une situation dans laquelle le principe de neutralité s'applique pour la Suisse. Ceci est le cas lorsque se produit un conflit armé international (cf. conflit armé international).

Charte de l'ONU : Traité constitutif de l'ONU (cf. ONU). La Charte définit les droits et les obligations des États membres et régit les tâches et les organes de l'ONU en tant qu'organisation internationale. Elle codifie, entre autres principes, l'interdiction du recours à la force (cf. interdiction du recours à la force). La Charte a ceci de particulier que les obligations des États membres qui en résultent (par ex. la mise en œuvre des sanctions imposées par le Conseil de sécurité ; cf. Conseil de sécurité de l'ONU, sanctions) priment toutes les autres obligations de droit international. On la qualifie parfois de

constitution de l'ONU bien que, formellement, le concept de constitution n'existe pas en droit international (cf. droit international public).

Charte de Paris : cf. architecture de sécurité européenne.

Clause de défense mutuelle du Traité sur l'UE : l'art. 42, al. 7, du Traité sur l'UE prévoit qu'en cas d'agression armée contre un État membre de l'UE, les autres États membres de l'UE lui doivent aide et assistance par tous les moyens en leur pouvoir. Cette aide peut être de nature militaire ou non.

Conception de la neutralité : décrit la manière dont un État applique sa neutralité en tant qu'instrument de promotion de ses propres intérêts en matière de politique de sécurité et de politique extérieure (cf. politique extérieure, politique de sécurité). Cette notion recouvre l'interprétation du droit de la neutralité ainsi que la définition de la politique de neutralité (cf. droit de la neutralité, politique de neutralité).

Conflit armé international (cf. par opposition à conflit armé interne) : un conflit armé international survient lorsque la force militaire est utilisée entre deux ou plusieurs États.

Conflit armé interne (cf. par opposition à conflit armé international) : les conflits armés internes sont des affrontement armés d'une certaine durée, opposant les forces d'un État et des troupes appartenant à un ou plusieurs groupes armés, ou opposant de tels groupes entre eux, sur le territoire de l'État donné. Les affrontements armés doivent atteindre un certain niveau d'intensité et les parties au conflit présenter un minimum d'organisation.

Congrès de Vienne : le Congrès de Vienne s'est tenu entre septembre 1814 et juin 1815. Sous la direction des quatre grandes puissances (Autriche, Prusse, Russie et Grande-Bretagne), auxquelles s'est jointe ensuite la France, ce congrès a redéfini les rapports de force Europe. Lors de celui-ci, la neutralité suisse a été reconnue par les grandes puissances comme étant dans l'intérêt de l'Europe.

Conseil de sécurité de l'ONU : le Conseil de sécurité est composé de cinq membres permanents (États-Unis, Royaume-Uni, France, Russie et Chine) et de dix membres non permanents. Il œuvre en faveur de la paix et de la sécurité internationales. La Suisse sera membre non permanent du Conseil de sécurité pour les années 2023 et 2024.

Conseil des droits de l'homme de l'ONU : le Conseil des droits de l'homme est l'un des principaux organes de l'ONU (cf. ONU) dans le domaine de la promotion et de la défense des droits de l'homme (cf. droits de l'homme).

Fondé en juin 2006 pour remplacer l'ancienne Commission des droits de l'homme, il est un organe subsidiaire de l'Assemblée générale de l'ONU (cf. Assemblée générale de l'ONU). Il est composé de 47 États membres et a son siège à Genève (cf. Genève internationale).

Constitution fédérale : la Constitution fédérale est la constitution de la Confédération suisse. Située au sommet de l'ordre juridique suisse, tous les autres lois, ordonnances et actes normatifs de la Confédération, des cantons et des communes lui sont subordonnés.

Contrôle à l'exportation : il soumet à autorisation l'exportation de certains biens. Les catégories de biens contrôlés sont généralement le matériel militaire, les biens pouvant servir au développement, à la fabrication ou à la prolifération d'armes de destruction massive, ainsi que les biens pouvant servir à la fabrication d'armes conventionnelles.

Cyberespace : Le cyberespace est un espace d'information virtuel créé l'homme. Il sert au traitement et à la mise en réseau de données numériques (cf. données), ainsi qu'à la saisie et au contrôle de systèmes et de processus. Le cyberespace fait partie de l'espace numérique plus large (cf. espace numérique).

Cyberincident/cyberopération : action intentionnelle et non autorisée d'une personne ou d'un groupe dans le cyberespace visant à porter atteinte à la confidentialité, l'intégrité ou la disponibilité d'informations ou de données (cf. données), ce qui, selon le type d'incident, peut aussi avoir des conséquences physiques. Également désigné cyberattaque.

Déclaration de non-réexportation : déclaration du pays de destination d'une exportation, prévue par la législation suisse sur le matériel de guerre, où ce pays atteste que le matériel de guerre ne sera pas réexporté sans l'accord de la Suisse.

Demande de transit : demande déposée par un État pour traverser le territoire d'un autre État avec des troupes ou du matériel.

Donnée : en informatique, une donnée est définie comme une représentation, généralement numérique, d'une information qui peut être lue et traitée (par des machines).

Droit de la neutralité : le droit de la neutralité fait partie du droit international public (cf. droit international public) et définit les droits et les devoirs d'un État neutre. Le droit de la neutralité a été codifié dans les Conventions de La Haye de 1907 concernant les droits et les devoirs des Puissances et des personnes neutres en cas de guerre sur terre et sur mer. La Suisse les a rati-

fiées en 1910. Ces dernières sont les seuls accords internationaux régissant le droit de la neutralité, qui ont toutefois évolué en fonction du droit coutumier (cf. droit international coutumier) : ainsi, désormais, les règles qui y sont édictées s'appliquent non seulement aux guerres terrestres et maritimes, mais aussi aux guerres aériennes. Comme le droit de la neutralité se rapporte uniquement aux droits et obligations des États neutres dans le cadre de conflit armé international (cf. conflit armé international), il est aussi parfois considéré comme un volet du droit international de la guerre.

Droit de veto des P-5 : droit dont dispose chacun des cinq membres permanents de s'opposer à une décision du Conseil de sécurité, ce qui a pour effet de la bloquer (cf. États P-5, Conseil de sécurité de l'ONU).

Droit international coutumier : avec les traités, le droit coutumier est l'une des deux principales sources du droit international, dont découlent les droits et les obligations des États (cf. droit international public). On parle de droit international coutumier lorsque des États adoptent certains comportements en ayant la conviction de se conformer à une obligation. Pour qu'un droit coutumier se forme, deux éléments doivent donc être réunis : une répétition régulière de comportements identiques de la part des États et la conviction de ces derniers qu'ils agissent sur le plan du droit (et non, p. ex., par obligation morale ou par courtoisie).

Droit international humanitaire : Le droit international humanitaire régleme la conduite des hostilités et protège les victimes de conflits armés (cf. conflit armé international, conflit armé interne). Il s'applique à tous les types de conflits armés, internationaux ou non, indépendamment de leur légitimation ou des motifs invoqués pour justifier le recours à la force.

Droit international public : le droit international public naît de la volonté commune des États et règle leur coexistence. Il sert de fondement à la paix et à la stabilité et vise la protection et le bien-être des êtres humains. Le droit international public couvre donc des domaines très variés, tels que l'interdiction du recours à la force (cf. interdiction du recours à la force), les droits de l'homme (cf. droits de l'homme), la protection des êtres humains pendant les guerres et les conflits (cf. droit international humanitaire), la prévention ou la poursuite pénale des crimes de guerre, les crimes contre l'humanité, le génocide, le crime organisé transnational et le terrorisme. Il régleme en outre des domaines comme l'environnement, le commerce, le développement, les télécommunications ou les transports. Les États étant souverains (cf. souveraineté), ils sont soumis uniquement aux normes de droit international auxquelles ils ont décidé d'adhérer. Le droit international coutu-

mier contraignant constitue une exception: aucun État ne peut se soustraire aux normes fondamentales qu'il contient, comme l'interdiction du génocide.

Droits de l'homme : les droits de l'homme sont les droits innés et inaliénables auxquels toute personne peut prétendre, sans discrimination, du simple fait de sa condition humaine. Ils sont essentiels pour garantir la protection de la dignité et de l'intégrité physique et psychique des personnes ainsi que leur développement individuel. Les droits de l'homme sont à la base de la coexistence pacifique des peuples. Garants d'une société fondée sur l'obligation de respecter les droits des individus, ils s'appliquent aussi bien dans les relations internationales que dans les politiques nationales, jusqu'au domicile de chaque personne. Les droits de l'homme sont universels, indivisibles et étroitement liés les uns aux autres. Chaque État est tenu de les respecter, de les protéger et de les appliquer.

Effet anticipé : un État neutre permanent ne peut pas créer en temps de paix des conditions qui l'empêcheraient de respecter en temps de guerre ses obligations découlant du droit de la neutralité (cf. droit de la neutralité). Ainsi, les activités menées en temps de paix ont un effet anticipé par rapport à un potentiel conflit armé international (cf. conflit armé international). Afin de garantir la prise en compte de l'effet anticipé, la Suisse fait usage dans les accords de coopération militaire des clauses dites de suspension, qui lui permettent de suspendre unilatéralement les obligations contractuelles si elles ne sont pas compatibles avec la neutralité en cas de conflit.

Éléments d'assemblage et pièces détachées (cf. matériel de guerre) : les éléments d'assemblage sont des pièces de matériel de guerre fabriquées en Suisse pour être assemblées en produit final à l'étranger.

Embargo du CoCom : le CoCom a été créé en 1949 et dissout en 1994. Les États du bloc de l'Ouest en faisaient partie. Il s'agissait d'une instance informelle, qui n'était pas fondée sur une base juridique particulière. L'objectif des mesures de contrôle des exportations prévues par le CoCom était de compenser, moyennant une politique d'exportation restrictive, la supériorité militaire numérique du bloc de l'Est par une avance technologique des alliés occidentaux.

Embargo : cf. sanctions.

Espace numérique : le terme désigne la totalité de l'espace physique et virtuel concerné par la numérisation (cf. numérisation). L'espace numérique ne se rapporte pas qu'aux systèmes, mais également aux acteurs et aux processus.

État de droit : l'état de droit désigne la primauté du droit sur la loi du plus fort. Sur le plan national, l'état de droit vise avant tout à garantir la primauté du droit et, partant, la liberté des citoyens et des citoyennes, à tous les niveaux de l'État. Au niveau de la politique extérieure, l'état de droit est essentiel pour promouvoir la paix et la sécurité internationales, le progrès économique et social, le développement ainsi que la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales (cf. politique extérieure). Son instauration est favorisée principalement par le renforcement du droit international public, qui assure la stabilité politique et la fiabilité des relations internationales (cf. droit international public).

État hôte : terme désignant un État qui accueille des représentations étrangères (ambassades, missions, consulats) ou des organisations internationales. La Suisse – en particulier la ville de Genève (cf. Genève internationale) – est l'État hôte de nombreuses organisations internationales.

États P-5 : les cinq membres permanents du Conseil de sécurité de l'ONU (États-Unis, Royaume-Uni, France, Russie et Chine ; cf. Conseil de sécurité de l'ONU).

Formation de blocs : processus durant lequel différents États et acteurs internationaux se réunissent pour défendre des valeurs et des intérêts communs. La guerre froide représente une telle période de formation de blocs.

G20 : le Groupe des 20 est un forum informel réunissant 19 États et l'UE et représentant les principaux pays industrialisés et émergents. Il s'occupe notamment de coopération financière et économique et peut fixer des normes internationales.

G7 : le Groupe des sept est un forum informel qui réunit les sept principaux pays industrialisés occidentaux (Allemagne, Canada, États-Unis, France, Italie, Japon et Royaume-Uni) et l'UE. Il traite de questions d'intérêt international.

Genève internationale : Genève est le cœur du système multilatéral (cf. multilatéralisme) et le siège européen de l'ONU (cf. ONU). Pas moins de 38 organisations, programmes et fonds internationaux, ainsi que 179 États et 750 ONG y sont représentés. La Genève internationale assure un emploi à environ 45 000 personnes et génère plus de 11 % du PIB cantonal (1 % du PIB national). Chaque année, quelque 3300 conférences internationales se déroulent à Genève, principalement sur les thèmes suivants : 1) paix, sécurité et désarmement ; 2) aide humanitaire, droit international humanitaire (cf. Droit international humanitaire), droits de l'homme (cf. Droits de l'homme) et migration ; 3) travail, économie, commerce,

science et télécommunications ; 4) santé ; 5) environnement et développement durable.

Gouvernance mondiale : La gouvernance mondiale désigne un système de règles, d'institutions et de mécanismes de coopération internationale mis en place pour faire face aux problèmes mondiaux et régler les questions transfrontalières. Elle inclut le système des Nations Unies (cf. ONU), les organisations internationales, les acteurs étatiques et non étatiques ainsi que les organisations régionales. Traditionnellement, la Suisse joue un rôle important dans la gouvernance mondiale, dont la Genève internationale (cf. Genève internationale) est l'un des centres les plus importants.

Intégrité territoriale : notion de droit international (cf. droit international public) désignant l'inviolabilité du territoire d'un État. L'intégrité territoriale est protégée par la Charte de l'ONU (cf. Charte de l'ONU).

Interdiction du recours à la force : la Charte de l'ONU (cf. Charte de l'ONU), à art. 2, ch. 4, interdit aux États de recourir à l'usage de la force armée. En principe, la guerre est donc interdite. La Charte de l'ONU n'autorise le recours à la force que dans deux situations particulières, à savoir le droit à la légitime défense et l'autorisation de l'usage de la force par le Conseil de sécurité de l'ONU (cf. Conseil de sécurité de l'ONU).

Intérêts et valeurs : la mission première de la politique extérieure suisse (cf. politique extérieure) consiste à promouvoir nos intérêts et nos valeurs. Ces intérêts et valeurs sont les deux faces de la même médaille et reposent sur la Constitution fédérale (cf. Constitution fédérale).

Interopérabilité (des forces armées) : capacité des forces armées à coopérer pour atteindre certains objectifs. Pour les alliances militaires telles que l'OTAN, l'interopérabilité revêt un caractère important, car les opérations nécessitent la coopération des forces armées des différents alliés (cf. OTAN).

Loi sur le matériel de guerre : la LFMG soumet à autorisation l'exportation et le transit de matériel de guerre, ainsi que le transfert de licences de production. Ceci a notamment pour but de remplir les obligations internationales de la Suisse et de respecter les principes de la politique étrangère, ce qui comprend également le respect de la neutralité. Les demandes doivent être soumises au SECO, qui octroie les autorisations d'exportation.

Loi sur les embargos : la loi sur les embargos constitue la base légale permettant au Conseil fédéral d'adopter des mesures coercitives pour appliquer les sanctions internationales déci-

dées par l'ONU, l'OSCE et les principaux partenaires commerciaux de la Suisse en vue de faire respecter le droit international.

(Mandat de) puissance protectrice : un État assume la fonction de puissance protectrice lorsque deux autres États rompent leurs relations diplomatiques et/ou consulaires. Si toutes les parties concernées sont d'accord, la puissance protectrice reprend l'exécution, dans l'État d'accueil, des tâches convenues avec l'État mandant. Elle assure en outre la protection des ressortissants et/ou représente les intérêts de l'État mandant dans l'État d'accueil (cf. État hôte). Ses services permettent ainsi aux États concernés de maintenir un minimum de relations (cf. bons offices). Mi-2022, la Suisse remplissait sept mandats de puissance protectrice, représentant l'Iran en Égypte, les États-Unis en Iran, la Géorgie en Russie, la Russie en Géorgie, l'Iran en Arabie saoudite, l'Arabie saoudite en Iran et l'Iran au Canada.

Matériel de guerre : sont considérés comme du matériel de guerre les armes, les systèmes d'armes, les munitions, les explosifs militaires et les équipements spécifiquement conçus ou modifiés pour un engagement au combat ou pour la conduite du combat et qui, en principe, ne sont pas utilisés à des fins civiles.

Mesures coercitives : Cf. Sanctions.

Mouvement des non-alignés : groupe d'États non-alignés (cf. non-alignement).

Multilatéralisme : on parle de multilatéralisme lorsque des questions d'intérêt commun sont débattues et négociées par plus de deux États (cf. par opposition à bilatéralisme). Les organisations internationales et autres enceintes telles que l'ONU (cf. ONU), l'OSCE ou le Conseil de l'Europe (cf. architecture de sécurité européenne) ont vocation à accueillir ce type de débats. Le multilatéralisme permet à la Suisse, par la conclusion d'alliances, de créer un effet de levier et de multiplier son influence.

Neutralité différentielle : conception de la neutralité selon laquelle la Suisse reprenait les sanctions économiques de la Société des Nations, mais pas les sanctions militaires (cf. sanctions).

Neutralité passive : neutralité caractérisée par une position en retrait et la plus grande retenue possible.

Non-alignement : les États non-alignés utilisent ce statut pour exprimer leur volonté de n'appartenir à aucune alliance militaire. Les États neutres sont toujours non-alignés sur le plan militaire, alors que les États non-alignés ne se réfèrent pas à la neutralité.

Non-partie au conflit (cf. par opposition à partie au conflit/belligérant, neutralité) : État qui ne participe pas aux affrontements armés, mais qui soutient militairement une partie au conflit.

ONU : l'ONU est une organisation internationale à vocation universelle. Elle compte 193 États membres (en 2022) et constitue une enceinte où les États peuvent aborder pratiquement toutes les questions revêtant un intérêt international. L'ONU œuvre en faveur de la paix et de la sécurité, des droits de l'homme (cf. droits de l'homme), de la réduction des inégalités sociales et de la protection des ressources naturelles et fournit une aide humanitaire. La Suisse a adhéré à l'ONU en tant que membre à part entière en 2002. Le Conseil de sécurité est l'organe principal en matière de politique de sécurité (cf. politique de sécurité, Conseil de sécurité de l'ONU).

OTAN : l'OTAN est une alliance militaire de pays d'Europe et d'Amérique du Nord. Elle établit un lien entre ces deux continents et leur permet de se consulter mutuellement et de coopérer sur des questions de défense et de sécurité, ainsi que de réaliser conjointement des opérations de gestion de crises à l'échelle multinationale.

Pacte Briand-Kellogg : accord international dénommé « Traité de renonciation à la guerre » du 27 août 1928, auquel la Suisse a adhéré le 2 décembre 1929. Fruit d'une initiative conjointe du ministre des affaires étrangères français de l'époque, Aristide Briand, et de son homologue américain, Frank B. Kellogg, il constitue la première base de droit international interdisant la guerre d'agression. Il est toujours en vigueur (RS 0.193.311). Son contenu essentiel fait partie de l'interdiction du recours à la force énoncée dans la Charte de l'ONU depuis 1945 (cf. Charte de l'ONU).

Partenaires « nouvelles opportunités » : les partenaires « nouvelles opportunités » sont des États qui coopèrent étroitement avec l'OTAN (cf. OTAN) sans pour autant être membres de l'organisation. L'étendue de la coopération et les domaines concernés sont définis individuellement entre l'OTAN et chaque partenaire « nouvelles opportunités ».

Partenariat pour la paix (PPP) : le PPP est un instrument flexible de sécurité coopérative (cf. sécurité coopérative) et de coopération entre l'OTAN et ses pays partenaires. Des États d'Europe de l'Est et du Sud-Est, du Caucase du Sud, d'Asie centrale et d'Europe occidentale, dont la Suisse, participent au PPP. Chaque pays définit avec l'OTAN les domaines pour lesquels une coopération avec les autres participants au PPP est mise en place.

Partie au conflit/belligérant (cf. par opposition à neutralité et non-partie au conflit) : État qui a fait une déclaration de guerre et/ou qui participe à des hostilités.

Politique d'État hôte : façon d'agir d'un pays en sa qualité d'État hôte (cf. État hôte).

Politique de neutralité : positionnement politique d'un État neutre dans les situations qui ne sont pas réglées par le droit de la neutralité (cf. droit de la neutralité), mais sur lesquelles la neutralité exerce une influence indirecte. Elle comprend des mesures visant à garantir l'efficacité et la crédibilité de la neutralité ainsi que le respect de cette dernière par d'autres États.

Politique de sécurité : l'objectif de la politique de sécurité est de protéger la Suisse et sa population contre les menaces et les dangers et de contribuer à la stabilité et à la paix au-delà des frontières. Elle vise ainsi à sauvegarder et à renforcer la sécurité de la Suisse. Une politique de sécurité efficace anticipe les menaces et les risques pour le pays et sa population. Elle permet de prendre les mesures nécessaires pour que la Confédération, les cantons et les communes puissent réagir de manière adaptée et efficace. La politique de sécurité est mise en œuvre au moyen de différents instruments, comme p. ex. l'armée, le service de renseignement, la protection de la population, la police ou encore la politique économique et la politique extérieure (cf. politique économique extérieure, politique extérieure).

Politique extérieure : la politique extérieure d'un État définit ses relations avec les autres États et avec les organisations internationales et défend ses intérêts à l'étranger. Elle couvre divers domaines politiques, notamment les politiques en matière de commerce, d'environnement, de sécurité (cf. politique de sécurité), de développement et de culture. En Suisse, la politique extérieure est de la compétence du Conseil fédéral. Le DFAE est chargé d'en assurer la coordination et la cohérence, en concertation avec les autres départements.

Pratique de la neutralité : la pratique de la neutralité décrit l'application de la neutralité par un État. Elle comprend l'ensemble des décisions qui sont pertinentes du point de vue de la neutralité. Ces décisions sont prises sur la base de la conception de la neutralité et en application du droit de la neutralité et de la politique de neutralité (cf. conception de la neutralité, droit de la neutralité, politique de neutralité).

Principe de l'égalité de traitement : conformément au droit de la neutralité en vigueur (cf. droit de la neutralité), le principe d'égalité de traitement doit être observé lors des exportations de matériel de guerre par des entreprises privées. Selon ce principe, un État neutre ne peut pas interdire les exportations d'armes par

des entreprises privées vers une partie au conflit alors qu'il les autorise vers l'autre.

Principes humanitaires : humanité, impartialité et neutralité sont les valeurs et principes fondamentaux sur lesquels repose l'action humanitaire. Ils sont inscrits dans le Code de conduite du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et ont également été approuvés par l'Assemblée générale des Nations Unies (cf. Assemblée générale de l'ONU)..

Promotion de la paix : Toute mesure contribuant à prévenir, apaiser ou résoudre des conflits armés, notamment par la promotion de la confiance, la médiation et l'engagement en faveur du droit international humanitaire (cf. droit international humanitaire) et des droits de l'homme (cf. droits de l'homme) relève de la promotion civile de la paix. Les mesures de consolidation de la paix prises au terme des hostilités incluent, entre autres, le travail de mémoire ainsi que les contributions à la promotion des processus démocratiques et au renforcement des droits de l'homme. La promotion de la paix crée ou consolide les conditions-cadres nécessaires au développement durable. Elle inclut des mesures aussi bien civiles que militaires.

Rapport 93 : annexe au Rapport du Conseil fédéral du 29 novembre 1993 sur la politique extérieure de la Suisse dans les années 90 (FF 1994 I 150 ; cf. dodis.ch/54677). Ce rapport constitue le fondement de la pratique actuelle de la Suisse en matière de neutralité (cf. pratique de la neutralité).

Réexportation (cf. matériel de guerre) : exportation de matériel de guerre par un pays ayant lui-même importé ce matériel à partir d'un autre pays.

Résolution : décisions des organisations internationales et des conférences internationales. Les résolutions ont une forme standardisée : elles se composent d'un préambule suivi de paragraphes opérationnels. La plupart des résolutions ne sont pas contraignantes, mais ont valeur de recommandation. C'est le cas, par exemple, des résolutions de l'Assemblée générale de l'ONU, à l'exception des résolutions concernant le droit interne de l'organisation (cf. Assemblée générale de l'ONU). Il en va différemment des résolutions du Conseil de sécurité de l'ONU (cf. Conseil de sécurité de l'ONU), qui sont directement contraignantes pour l'ensemble des États. Les résolutions portent parfois une autre dénomination (« décision », « recommandation », « déclaration » ou autre).

Sanctions : ensemble des mesures diplomatiques, économiques ou militaires prises par un État ou par une organisation internationale comme l'ONU (cf. ONU) ou l'UE pour faire cesser une violation du droit international (cf. droit

international public) qu'une organisation a constatée ou dont un État s'estime victime. C'est le Conseil de sécurité de l'ONU (cf. Conseil de sécurité de l'ONU) qui est chargé, au nom des États, de décréter les sanctions à prendre contre un État qui met en danger la paix internationale. Les États peuvent prendre les sanctions non militaires qu'ils estiment utiles, à condition que celles-ci soient proportionnelles au dommage subi par l'État. Le recours à la force est proscrit par la Charte de l'ONU (cf. Charte de l'ONU). Ce rapport ne concerne que les sanctions prises dans le cadre d'un conflit armé et pour lesquelles la neutralité est donc applicable.

Sécurité collective : système visant de maintien de la paix, en vertu duquel tous les États participants s'engagent à ne pas recourir à la force militaire les uns contre les autres, mais à participer aux mesures coercitives collectives prises à l'encontre d'un éventuel agresseur. Contrairement à une alliance purement défensive, l'agresseur peut également être un État qui fait partie de l'organisation de sécurité collective. Un système de sécurité collective est donc orienté non seulement vers l'extérieur, mais aussi vers l'intérieur. L'ONU p. ex. peut être considérée comme un système de ce type, même si elle n'oblige pas ses membres à participer aux mesures de coercition militaires (cf. ONU, sanctions).

Sécurité coopérative : fondée sur l'inclusion et le dialogue, elle se distingue des systèmes de sécurité collective (p. ex. mesures de contrainte ; cf. sécurité collective, sanctions) et de défense collective (alliances, dissuasion). Ce terme est employé tout particulièrement dans le cadre de l'OSCE (cf. architecture de sécurité européenne). Au sein de cette organisation, d'autres caractéristiques de la sécurité coopérative peuvent être citées, notamment le principe de l'unanimité et donc de l'égalité souveraine (cf. souveraineté) des États, la nature politique (et non juridique) des engagements, la promotion de la sécurité passant par la collaboration dans des domaines très variés et le recours à des mesures de confiance et de sécurité.

Société des Nations : la Société des Nations était une organisation intergouvernementale dont le siège était à Genève (cf. Genève internationale). Elle a été constituée lors de la Conférence de paix de Paris de 1919/1920, au lendemain de la Première Guerre mondiale, et s'est mise au travail en 1920. Elle n'est toutefois pas parvenue à réaliser son objectif premier, qui consistait à assurer une paix durable grâce au règlement des conflits internationaux par voie d'arbitrage, à un processus de désarmement international et à un système de sécurité collective (cf. sécurité collective). Après la fin de la Seconde Guerre mondiale et la création de l'Organisation des Nations Unies (cf. ONU), ses

43 membres, parmi lesquels figurait la Suisse, ont décidé à l'unanimité de dissoudre la Société des Nations avec effet immédiat.

Souveraineté : sur le plan international, un État est considéré comme souverain lorsqu'il est indépendant de tous les autres sujets de droit international. En conséquence, il est tenu d'assumer uniquement les obligations auxquelles il a souscrit ainsi que les obligations ancrées dans le droit international public contraignant (cf. droit international public).

Universalité : le fait d'entretenir de bonnes relations avec tous les États du monde. Cela ne signifie toutefois pas que la Suisse se sert des instruments de sa politique extérieure de la même façon dans tous les pays ni qu'elle dispose de représentations dans le monde entier (cf. politique extérieure). Elle défend ses intérêts en s'appuyant sur un système modulaire et en fonction de ses priorités politiques. Elle agit en outre aussi bien aux niveaux bilatéral et multilatéral qu'en qualité de membre d'organisations internationales (cf. bilatéralisme, multilatéralisme).

Annexe 3 Postulat CPE-E 22.3385

Conseil des États

22.3385

**Postulat de la Commission de politique extérieure CE
Clarté et orientation de la politique de neutralité**

Texte déposé le 11.04.2022

Le Conseil fédéral est chargé de soumettre au Parlement un rapport interdépartemental actuel sur la neutralité. Celui-ci portera notamment sur les limites en matière de droit de la neutralité (par ex. survols, livraisons d'armes, adhésion à l'OTAN ou coopération avec cette organisation) et l'utilisation prévue de la marge de manœuvre de la politique de neutralité (sanctions : imposition et exécution).

Développement

Le dernier rapport du Conseil fédéral sur la neutralité date du 29 novembre 1993. La brochure du DFAE publiée le 3 mars 2022 se réfère également à ce rapport (même si, en 2005, le Conseil fédéral a soumis au Parlement un autre rapport, intitulé « La neutralité à l'épreuve du conflit en Irak », en réponse aux postulats 03.3066 et 03.3050).

Le rapport de 1993 se fonde sur l'hypothèse selon laquelle « [à] l'heure actuelle, la scission de l'Europe en deux blocs antagonistes est dépassée aux niveaux tant politique que militaire » (rapport de 1993, ch. 534). Aujourd'hui, avec l'attaque de la Russie contre l'Ukraine le 24 février 2022, la situation a fondamentalement changé.

Lorsque des agresseurs et des hors-la-loi tentent de remonter le cours de l'Histoire, la paix, la sécurité, la démocratie et les principes fondamentaux du droit international sont gravement menacés. Ce constat s'applique également à la sécurité et à l'indépendance de la Suisse.

Le droit de la neutralité a une portée étroitement limitée et clairement définie. En revanche, la politique de neutralité s'adapte aux changements qui interviennent avec le temps : elle est appelée à évoluer afin que nous puissions réaffirmer la crédibilité de notre neutralité sous une forme appropriée en fonction de l'époque dans laquelle nous vivons. Le droit de la neutralité accorde à la Suisse une grande liberté d'action (rapport de 1993, ch. 13).

La neutralité est inscrite dans les articles de la Constitution fédérale définissant les compétences du Conseil fédéral et du Parlement. À cet égard, le Conseil fédéral a déclaré à plusieurs reprises qu'il ne jugeait pas opportun de préciser davantage les principes essentiels de la neutralité dans la Constitution fédérale ou la législation nationale, car cette démarche restreindrait la liberté d'action de la Suisse dans le cadre de sa politique extérieure et de sécurité (brochure, p. 6). On ne peut qu'être d'accord avec ce point de vue. Il convient donc maintenant d'actualiser la politique de neutralité de la Suisse dans un rapport.

Les domaines thématiques suivants, entre autres, doivent être clarifiés et actualisés :

- collaboration en matière de politique de sécurité ;
- pratique en matière d'octroi d'autorisations de survol ;

- gestion des nouveaux scénarios de conflit (par ex. avec des acteurs non-étatiques) ;
- conflits dans le cyberspace ;
- livraison d'armes, matériel militaire de protection et de matériel dual ;
- collaboration ou adhésion à des organisations de défense collective (OTAN, Défense de l'UE) ;
- sanctions.

Avis du Conseil fédéral du 18.05.2022

Le DFAE a déjà commencé des travaux sur un rapport actualisé du Conseil fédéral sur la neutralité. Le rapport traitera notamment de l'évolution de la neutralité au cours des trente dernières années et mettra les dernières décisions du Conseil fédéral en perspective de la guerre en Ukraine.

À partir du rapport sur la politique de sécurité 2021, le DDPS procédera à une évaluation du conflit et présentera un rapport complémentaire au Conseil fédéral, au plus tard à la fin de l'année. Ce rapport mettra particulièrement en lumière les répercussions de la guerre sur la situation sécuritaire en Europe et les possibilités de coopération en matière de politique de sécurité.

Proposition du Conseil fédéral

Le Conseil fédéral propose d'accepter le postulat.

Chronologie

16.06.2022 Conseil des États : adoption