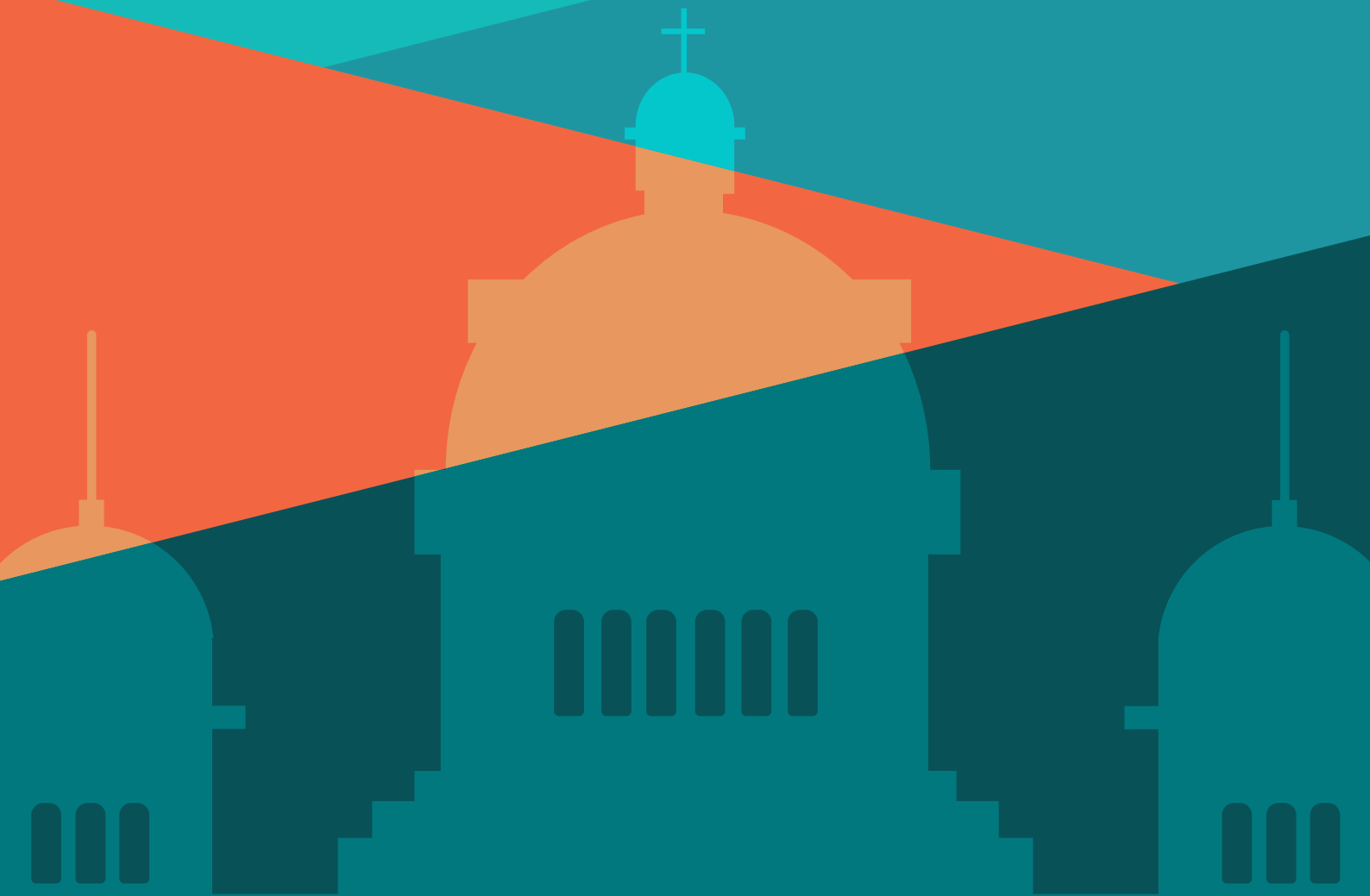




Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

La neutralité de la Suisse



Avant-propos

« Si la Suisse neutre n’existait pas, il faudrait l’inventer », avait déclaré un conseiller de John F. Kennedy en 1963, lors de la crise de Cuba. Fort heureusement, nul besoin d’inventer la neutralité de la Suisse, car elle existe depuis des siècles et elle est reconnue dans le monde entier.

Mais que recouvre le concept de neutralité? Il comporte différentes facettes. La perception que nous, Suissesses et Suisses, avons de nous-mêmes, est étroitement liée à la neutralité, qui fait partie de notre identité et qui remonte à nos origines. Il n’est donc pas étonnant que, dans le cadre de l’étude « Sécurité » de l’EPF de Zurich, reconduite chaque année, une grande majorité des personnes interrogées se prononcent systématiquement pour le maintien de cette neutralité. Sur le plan historique, la neutralité a joué un rôle important dans la formation de l’État suisse. Évoquée dès 1647 dans des documents de la Diète fédérale d’alors, elle fut reconnue par la communauté internationale en 1815, lors du Congrès de Vienne et, depuis la création de l’État fédéral en 1848, elle est une composante importante de notre politique de sécurité et de notre politique extérieure.

La neutralité se définit aussi en termes juridiques. Ainsi, la neutralité permanente de la Suisse est consacrée par le droit international, qui comprend également des règles fixant les droits et les devoirs d’un État neutre dans les conflits entre d’autres États. Enfin, la neutralité revêt également une dimension plus vaste au titre de la politique de sécurité et de la politique extérieure: la Suisse poursuit une politique de neutralité pour garantir sa crédibilité en tant qu’État neutre, ce qui lui vaut aussi de jouer sur la scène internationale un rôle particulier en matière de facilitation et de médiation dans des contextes de tensions.

Cette brochure conjointe du DFAE et du DDPS a pour but d’expliquer ce que signifie la neutralité de la Suisse et comment elle s’applique dans les faits. S’il est vrai que la neutralité suisse n’est plus à inventer, la compréhension du sens qu’elle revêt et du rôle qu’elle joue est importante pour notre pays, aujourd’hui comme demain.



Ignazio Cassis, président de la Confédération
Chef du Département fédéral des affaires étrangères



Sommaire

Qu'est-ce que la « neutralité »?	4
Droit de la neutralité	4
Politique de neutralité	5

La neutralité de la Suisse	6
Caractéristiques de la neutralité de la Suisse	6
Quand la neutralité s'applique-t-elle ?	7

La neutralité de la Suisse dans le contexte historique	8
---	----------

La neutralité dans la pratique	12
Les relations de la Suisse avec les organisations internationales	12
La neutralité, un atout pour la promotion de la paix	14
La neutralité dans la politique de sécurité	15

Défis actuels pour la neutralité	17
---	-----------

La neutralité en bref	18
------------------------------	-----------

Qu'est-ce que la « neutralité » ?

La neutralité d'un État se fonde sur le droit de la neutralité et sur la politique de neutralité, ainsi que sur l'histoire et la tradition du pays. Le droit de la neutralité définit les droits et les obligations d'un État doté de ce statut. Quant à la politique de neutralité, elle englobe toutes les mesures prises par cet État pour garantir la fiabilité et la crédibilité de sa neutralité permanente. L'application de la politique de neutralité est donc toujours liée au contexte international du moment.

La neutralité implique la non-ingérence. Le terme « neutre » vient du latin « neuter », qui se compose des mots « ne » et « uter » et signifie « ni l'un, ni l'autre ».

Droit de la neutralité

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 ratifiées en 1910. Il s'agit des seuls accords internationaux régissant le droit de la neutralité, qui ont toutefois évolué en vertu du droit coutumier : ainsi, désormais, les règles qui y sont édictées s'appliquent non seulement aux guerres terrestres et maritimes, mais aussi aux guerres aériennes. Les Conventions de la Haye de 1907 ainsi que le droit coutumier **sont directement applicables en Suisse.**

Le droit de la neutralité fait partie du droit international.

Comme le droit de la neutralité se rapporte uniquement aux droits et obligations des États neutres dans le cadre de conflits armés entre d'autres États, il est aussi parfois considéré comme un volet du droit international de la guerre.

Par droit international, on entend l'ensemble des règles dont l'application revêt un caractère juridiquement contraignant au niveau international et qui figurent dans les traités internationaux, dans le droit coutumier ainsi que dans les principes généraux du droit. En Suisse, les traités internationaux sont soumis à l'approbation des Chambres fédérales, le corps électoral ayant aussi la possibilité de se prononcer contre leur application par la voie du référendum facultatif. Le respect et la promotion du droit international font partie des objectifs de politique extérieure de la Suisse.

Obligations d'un État neutre

En vertu du droit de la neutralité, l'État neutre est tenu de respecter les obligations suivantes :

- Le droit de la neutralité impose à l'État neutre de ne pas participer aux conflits armés internationaux, mais aussi de ne pas favoriser des parties belligérantes sur le plan militaire, que ce soit sous la forme de troupes, d'armements ou de la mise à disposition de son propre territoire.
- Par ailleurs, l'État neutre est tenu de garantir l'inviolabilité de son propre territoire, mais uniquement dans les limites du raisonnable : il ne peut et ne doit pas être armé pour faire face à tout type d'attaque. Afin de garantir l'inviolabilité de son territoire, l'État neutre a la possibilité de coopérer avec d'autres États, par exemple pour l'acquisition de matériel d'armement ou dans le cadre de l'instruction militaire.
- En temps de paix, l'État obéissant au droit de la neutralité doit s'abstenir de contracter des engagements qui pourraient donner lieu à une violation de sa neutralité en cas de guerre. Par exemple, il ne peut pas adhérer à une alliance militaire telle que l'OTAN, qui prévoit une obligation d'assistance réciproque en cas de guerre.

La signature du **Traité de l'Atlantique Nord**, le 4 avril 1949 à Washington, pose officiellement les fondements de l'OTAN (Organisation du Traité de l'Atlantique Nord). Le devoir d'assistance, qui en constitue l'élément central, est défini à l'art. 5, où il est stipulé qu'une attaque armée contre un ou plusieurs membres de l'OTAN sera considérée comme une attaque dirigée contre tous ses membres, ces derniers étant tenus d'assister l'État visé en exerçant collectivement le droit à la légitime défense.

Politique de neutralité

La politique de neutralité couvre l'ensemble des mesures prises par un État, outre l'application du droit de la neutralité, pour préserver et promouvoir la crédibilité et l'efficacité de son statut d'État neutre au sein de la communauté internationale.

Elle s'exerce principalement dans le cadre de la politique extérieure et de la politique de sécurité, et doit contribuer à réaliser les objectifs nationaux consistant notamment à protéger l'existence de l'État neutre en vertu du droit international, à garantir sa sécurité et à le maintenir en dehors des conflits armés.

Droits d'un État neutre

En vertu du droit de la neutralité, l'État neutre dispose des droits suivants :

- L'État neutre jouit du 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.
- L'État neutre est également en droit d'assurer sa propre défense et peut s'opposer par lui-même au non-respect de l'inviolabilité de son territoire en faisant usage de la force.
- Par ailleurs, le droit à l'inviolabilité n'impose pas de restrictions à l'État neutre dans ses relations diplomatiques et économiques, ce qui signifie notamment qu'il dispose du droit à une libre circulation économique, pour autant qu'elle ne serve pas des fins militaires.

La neutralité de la Suisse

La **Constitution fédérale** (art. 173 et 185) charge le Conseil fédéral et le Parlement de prendre les mesures nécessaires pour préserver la neutralité de la Suisse. 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.

Caractéristiques de la neutralité de la Suisse

→ La neutralité de la Suisse est **librement choisie**. Notre pays a manifesté son attachement à la neutralité en de nombreuses occasions (p. ex. dans le cadre de l'adhésion à l'ONU), mais n'a jamais souscrit ni reconnu un engagement international à maintenir ce statut à tout jamais. Elle serait donc en droit d'y renoncer à tout moment si elle le jugeait nécessaire pour la défense de ses intérêts nationaux.

Un État peut se déclarer neutre, soit ponctuellement, soit à titre permanent. Il a ainsi la possibilité d'endosser ce statut à l'occasion d'un conflit armé international en particulier ou d'observer la neutralité durablement, quel que soit le contexte, sachant qu'il est important que sa neutralité soit reconnue à l'échelle internationale pour pouvoir préserver son indépendance et son intégrité territoriale.

→ La neutralité de la Suisse est **permanente**. Dans tous les conflits armés opposant d'autres États, la Suisse reste neutre, et ce quels que soient les belligérants, ainsi que le moment et le lieu où se déroule le conflit, contrairement à un État qui se déclare neutre temporairement, dans le cadre d'un conflit armé particulier, jusqu'à ce que celui-ci soit terminé.

→ La neutralité de la Suisse est **armée**. Pour pouvoir préserver son indépendance et son intégrité territoriale, la Suisse possède sa propre armée, qui lui permet aussi de prévenir des actes pouvant être commis sur son sol par des États belligérants en violation de sa neutralité. La Suisse neutre n'a jamais laissé la place au doute quant au fait qu'elle était prête à mobiliser son armée de milice pour assurer sa propre défense en cas de besoin. Elle a néanmoins aussi clairement indiqué qu'elle renonçait à recourir à la violence armée pour faire valoir ses intérêts.

→ La neutralité armée permanente de la Suisse a été **internationalement reconnue** dans une déclaration des grandes puissances européennes (Russie, Angleterre, Prusse, Autriche et France) lors du Congrès de Vienne de 1815.

Le 20 mars 1815, à l'occasion du Congrès de Vienne, les grandes puissances européennes déclarent que la neutralité « perpétuelle » de la Suisse est dans l'intérêt des États européens et envisagent sa reconnaissance officielle au niveau international. Cette intention se concrétise huit mois plus tard : le traité de Paris, signé le 20 novembre 1815, proclame la neutralité « perpétuelle » de la Suisse et garantit l'inviolabilité de son territoire national. Dès lors, la neutralité de la Suisse est reconnue sur le plan du droit international.

Quand la neutralité s'applique-t-elle ?

Pour mieux comprendre ce que recouvre la neutralité, il faut faire la distinction entre différents contextes.

Quand la neutralité s'applique-t-elle ?

- La neutralité ne s'applique que dans les cas de conflits entre États.
- La neutralité ne s'applique qu'aux conflits armés internationaux.

Quand la neutralité ne s'applique-t-elle pas ?

- La neutralité ne s'applique pas dans les cas où, se fondant sur le chapitre VII de la Charte des Nations Unies, le Conseil de sécurité de l'ONU autorise des mesures visant à sauvegarder ou à rétablir la paix et la sécurité internationales.
- La neutralité ne s'applique pas en cas d'agression armée par un État tiers. L'État neutre concerné peut alors se défendre par tous les moyens légaux à sa disposition, ce qui inclut aussi la coopération avec d'autres États en vue d'assurer une défense commune.
- La neutralité ne s'applique pas en cas de conflit interne ou de conflit opposant des acteurs non étatiques. Elle ne s'applique pas non plus aux différends politiques entre deux États.

Autres aspects importants de la neutralité

- La neutralité interdit l'octroi d'avantages militaires à des parties en conflit. Si l'État neutre le juge opportun, il peut continuer d'entretenir des relations diplomatiques et économiques avec les États belligérants, pour autant qu'elles ne reviennent pas à fournir une assistance militaire.
- La neutralité n'a aucun lien avec la migration et les mouvements de réfugiés, qui sont souvent les conséquences de conflits armés, de dégradations de l'environnement et de catastrophes naturelles. L'aide humanitaire et la coopération au développement ainsi que l'assistance aux réfugiés et aux victimes de catastrophes peuvent aussi être déployées en faveur des populations en détresse de pays impliqués dans un conflit armé international, conformément à la tradition humanitaire de la Suisse.
- La neutralité est une attitude observée dans le cadre d'un conflit armé international, et non pas une position adoptée sur des questions de fait. Il ne faut pas y voir une neutralité d'opinion, ni une impartialité : les prises de position politiques et les coopérations ne sont pas interdites à un État neutre, qui a le droit de se mobiliser pour faire valoir ses valeurs fondamentales – démocratie, état de droit et droits de l'homme.

La neutralité de la Suisse dans le contexte historique

Évolutions de la politique de neutralité de la Suisse au cours du XX^e siècle

1938–1945

L'intensification des tensions politiques mondiales incite la Suisse à renoncer de nouveau aux sanctions économiques et à revenir à une neutralité intégrale. Au début de la Seconde Guerre mondiale, le Conseil fédéral réaffirme la neutralité de la Suisse, qui est reconnue par les parties belligérantes. Pour assurer son indépendance et sa neutralité, la Suisse mobilise son armée. Malgré une forte pression, elle parvient à maintenir sa neutralité pendant ce conflit mondial mais, dans la guerre commerciale que se livrent les belligérants, elle est contrainte de faire des concessions.

Extrait du rapport final de la Commission Indépendante d'Experts Suisse – Seconde Guerre mondiale: « Au cours de la guerre, les règles du droit de la neutralité furent maintes fois violées. La Suisse aussi subit des violations de sa neutralité de la part des belligérants. La Confédération elle-même ne s'en tint pas strictement aux obligations que lui faisait sa neutralité. La neutralité fut ainsi très présente dans la politique de défense, de relations extérieures et d'échanges commerciaux de la Suisse pendant toute la guerre. Les autorités jugèrent qu'elle avait contribué de façon décisive à tenir le pays en dehors du conflit, tout en reconnaissant que, si la Suisse fut épargnée, elle le dut à l'effort de guerre déterminé des Alliés, et à la chance.»

1919–1938

Après les traumatismes vécus lors de la Première Guerre mondiale, il s'agit d'établir un nouvel ordre international. Une réflexion s'engage autour du projet de création d'une « Union des États », dont le but serait de prévenir les guerres. Une période de politique extérieure active débute alors pour la Suisse. En 1919, le Traité de Versailles reconnaît la neutralité de la Suisse « pour le maintien de la paix ». L'année suivante, la Suisse adhère à la Société des Nations, où sa neutralité la dispense de participer aux sanctions militaires, mais non aux sanctions économiques.

La Société des Nations est une organisation intergouvernementale basée à Genève. Constituée lors de la Conférence de paix de Paris, au lendemain de la Première Guerre mondiale, elle devient opérationnelle en 1920. Elle ne parvient toutefois pas à réaliser son objectif premier, qui consiste 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. Après la fin de la Seconde Guerre mondiale et la création de l'Organisation des Nations Unies (ONU), ses 43 membres, parmi lesquels figurait la Suisse, décident à l'unanimité de dissoudre la Société des Nations avec effet immédiat.

1945–1990

Après 1945, face aux tensions politiques persistantes entre l'Est et l'Ouest, en pleine Guerre Froide, la Suisse applique sa neutralité avec beaucoup d'assiduité et de rigueur par rapport à d'autres États neutres. Elle la met en avant pour rester en dehors des organisations internationales à caractère politique, attendant 1963 pour adhérer au Conseil de l'Europe, puis 1975 pour signer, à Helsinki, l'Acte final de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe, l'actuelle OSCE. Les États signataires de ce document reconnaissent à tous les États participants le droit à la neutralité.

À partir de 1990

Les profonds bouleversements consécutifs à la chute du mur de Berlin et à l'effondrement de l'Union soviétique entraînent un changement radical dans l'environnement de politique extérieure et de sécurité de la Suisse. En effet, celui-ci laisse entrevoir de nouvelles possibilités de promouvoir une Europe unie dans la paix et la liberté, avec la perspective d'un dispositif permettant de surmonter les divergences d'intérêts par la voie pacifique et de ramener les contrevenants dans le droit chemin. En parallèle, la dislocation des anciens rapports de force favorise l'émergence de nouveaux conflits ou de conflits jusque-là réprimés, en engendrant une instabilité d'un genre nouveau. Dans ce contexte de l'après-guerre froide, le Conseil fédéral juge nécessaire d'adapter la politique de neutralité aux nouvelles données, comme il en fait état dans son rapport sur la neutralité du 29 novembre 1993. Ce document, qui reste un fondement de la neutralité de la Suisse, a fourni les bases nécessaires pour comprendre que, depuis la fin de la guerre froide, la coopération est le meilleur moyen d'œuvrer pour la sécurité, et qu'elle peut s'insérer dans un cadre pleinement compatible avec la neutralité.

Jusqu'en 1919

Avant 1900, du fait de sa pluralité confessionnelle, culturelle et linguistique, la Suisse se trouve au cœur des tensions générées par les rivalités entre grandes puissances européennes et les mouvements nationalistes dans les États voisins. La réserve propre à la politique de neutralité, qui se manifeste par de la retenue en matière de politique extérieure, protège la Confédération contre la division et l'éclatement, car tout parti pris vis-à-vis de l'étranger aurait risqué de créer des fractures entre les différentes confessions, langues et cultures coexistant dans le pays. Durant la Première Guerre mondiale, cette position permet de préserver la cohésion nationale et joue un rôle important en termes d'intégration.

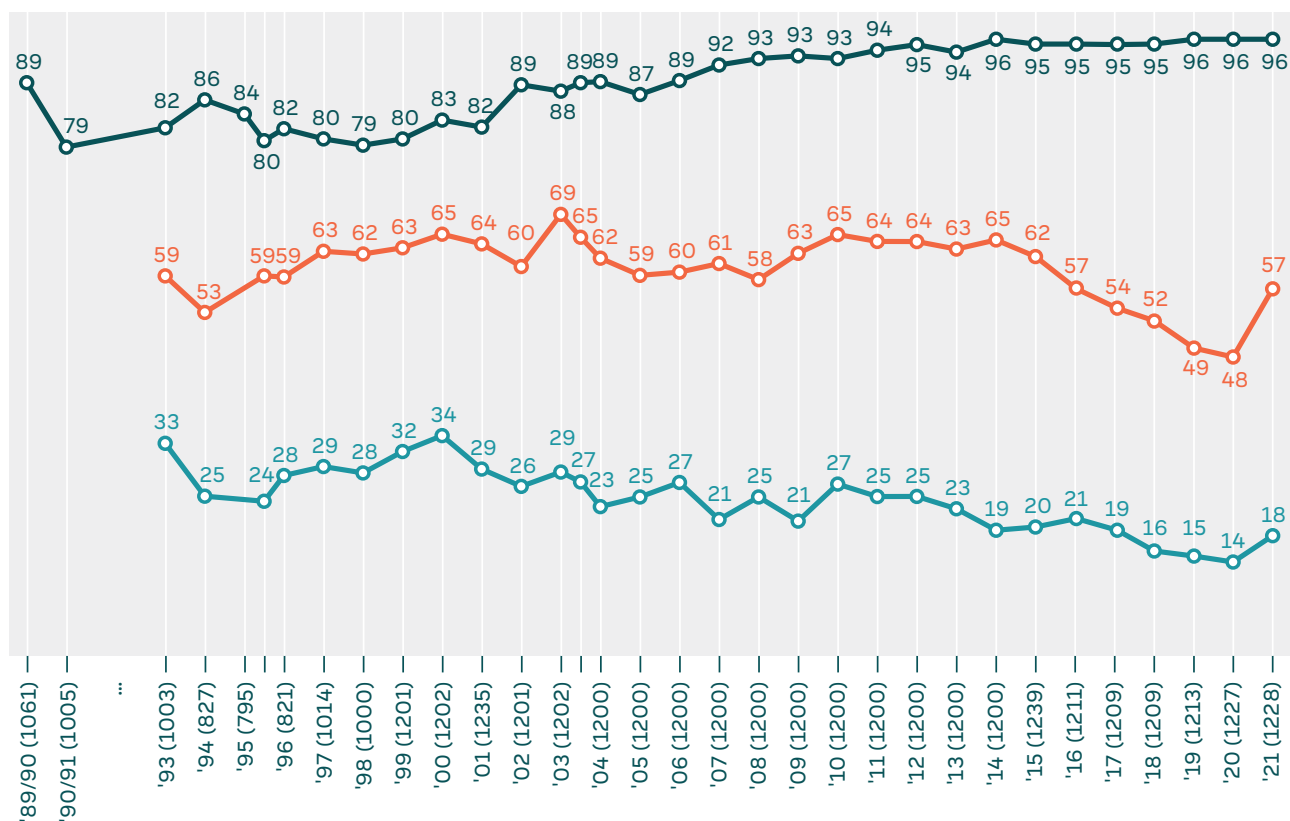
La neutralité de la Suisse aujourd'hui

En Suisse, la neutralité est très largement acceptée par la population, et son maintien est incontesté. C'est ce que révèle le baromètre de popularité du *Center for Security Studies* et de l'Académie militaire à l'EPF de Zurich :

Différents points de vue sur la neutralité

« Comment la Suisse peut-elle sauvegarder au mieux ses intérêts tout en contribuant à promouvoir la sécurité dans le monde ? »

(« Tout à fait » et « Plutôt » d'accord, en pourcentage, arrondi)



- « La Suisse devrait conserver sa neutralité. »
- « La Suisse devrait prendre parti clairement pour l'un ou l'autre camp dans des conflits politiques à l'étranger, mais rester neutre lors des conflits militaires. » (Neutralité différenciée)
- « La Suisse devrait prendre parti clairement pour l'un ou l'autre camp dans des conflits militaires à l'étranger. » (Abandon de facto)

Source: études annuelles « Sécurité » du *Center for Security Studies* et de l'Académie militaire à l'EPFZ (résultats de l'étude la plus récente au moment de la publication de cette brochure)

Les piliers de la politique de neutralité de la Suisse

Coopérations au titre de la politique de sécurité

La neutralité n'empêche pas la Suisse d'adopter des mesures pour se prémunir contre de nouvelles menaces, dont la maîtrise passe, bien souvent, par une coopération internationale (p. ex. dans les domaines du terrorisme transfrontalier ou des cyberattaques). Ce faisant, la Suisse doit veiller à ne pas prendre des engagements qui risqueraient de l'impliquer dans un conflit. Elle conserve en toutes circonstances sa liberté de décider des actions qu'elle juge nécessaires, en parfaite indépendance politique et militaire, comme en témoignent sa participation au Partenariat pour la paix (depuis 1996) ou l'engagement de militaires suisses dans des missions internationales de paix sous mandat de l'ONU, notamment en Bosnie et Herzégovine (depuis 1996) et au Kosovo (depuis 1999).

Promotion de la paix

Fort de sa tradition en matière de bons offices et d'aide humanitaire, la Suisse donne à sa neutralité une orientation humanitaire, axée sur la paix. Elle met sa politique extérieure et sa neutralité au service de la sécurité, de la paix et de la solidarité internationales. Sa neutralité lui permet de contribuer à promouvoir la paix en Europe et dans le monde, tout en facilitant les contacts avec les différents interlocuteurs. La Suisse est membre de plusieurs organisations internationales, dont l'ONU et l'OSCE, ce qui est tout à fait compatible avec sa neutralité.

Liberté de prendre des positions politiques

La neutralité de la Suisse ne porte nullement atteinte à son droit de prendre librement des positions politiques au sein des instances internationales (telles que l'ONU) et de se mobiliser pleinement pour promouvoir le respect et la défense des valeurs fondamentales de la Suisse, telles que la démocratie, l'état de droit et les droits de l'homme.

Composante de l'identité suisse

Même si la neutralité n'est plus nécessaire pour assurer la cohésion de la Suisse, portée par la volonté politique commune de dépasser les différences confessionnelles, culturelles et linguistiques, elle n'en reste pas moins une part importante de la tradition, de l'histoire et de l'identité du pays et de sa population. La neutralité bénéficie d'un large soutien de la part des électeurs et des électrices suisses, quels que soient leur âge, leur niveau de formation, leur région linguistique et leur sensibilité politique.

La neutralité dans la pratique

Les relations de la Suisse avec les organisations internationales

Aujourd'hui, la Suisse est membre de plusieurs organisations internationales œuvrant pour la paix et la sécurité ainsi que pour le respect des droits de l'homme, de l'état de droit et de la démocratie, en Europe et dans le monde entier. La participation à ces instances internationales est compatible avec la neutralité, dès lors qu'il ne s'agit pas d'alliances militaires et que la Suisse n'a pas à se plier à un devoir d'assistance en cas de conflit armé international.

Organisation des Nations Unies (ONU)

La Suisse est membre de l'ONU depuis septembre 2002. Elle est le seul pays à être entré à l'ONU à la suite d'une votation populaire, le peuple ayant approuvé cette adhésion par 54,6 % des voix le 3 mars 2002. La déclaration de la Suisse pour la demande d'adhésion précisait: « La Suisse est un État neutre dont le statut est consacré par le droit international. » et « En tant que membre de l'Organisation des Nations Unies, la Suisse restera neutre. ».

Les objectifs de la Suisse en matière de politique extérieure coïncident largement avec ceux de l'ONU: paix et sécurité dans le monde, égalité souveraine de tous les États et renoncement au recours à la force dans les relations internationales. La Suisse poursuit une politique pragmatique. La crédibilité dont elle jouit au sein de la communauté internationale lui permet, dans la mesure du possible, de surmonter les blocages et de réaliser des projets avec des partenaires partageant les mêmes vues. Ayant contribué à la création du Conseil des droits de l'homme, à Genève, la Suisse a à cœur d'œuvrer en faveur d'une ONU forte et apte à fonctionner efficacement, en prônant notamment une plus grande transparence et une amélioration des méthodes de travail au sein du Conseil de sécurité de l'ONU.

Le Conseil de sécurité de l'ONU peut prononcer des sanctions à l'encontre de ses membres. Ces mesures revêtent alors un caractère contraignant pour chacun d'entre eux. En théorie comme en vertu de la pratique établie, cet effet contraignant est aussi compatible avec la neutralité pour les pays dotés de ce statut, du fait que le Conseil de sécurité agit sur mandat de la communauté des États pour restaurer la paix et la sécurité internationales. C'est pourquoi le droit de la neutralité ne s'applique pas non plus quand le Conseil de sécurité prend des mesures pour rétablir la paix et la sécurité dans le monde. À partir de 1990, et donc bien avant l'adhésion de la Suisse à l'ONU, le Conseil fédéral a appliqué de plein gré et en toute autonomie les sanctions prononcées par le Conseil de sécurité.

Conformément à la loi sur l'armée, des militaires suisses peuvent être armés pour assurer leur propre sécurité et exécuter leur mandat dans le cadre d'une mission de promotion de la paix conduite par l'ONU. En revanche, cette même loi interdit à la Suisse de participer à des actions de combat destinées à imposer la paix.

En 2011, la Suisse s'est portée candidate à un siège de membre non permanent au Conseil de sécurité de l'ONU pour la période 2023-2024. Dans son rapport de 2015 sur cette candidature, le Conseil fédéral explique que le mandat au Conseil de sécurité est pleinement compatible avec le droit de la neutralité et la politique de neutralité de la Suisse. Ce siège au Conseil de sécurité permettrait à la Suisse de contribuer encore davantage à la promotion de la paix et de la sécurité dans le monde en s'appuyant sur sa politique étrangère indépendante. D'autres États neutres ou n'appartenant à aucune alliance, comme l'Autriche, la Suède, la Finlande et l'Irlande, ont déjà siégé au Conseil de sécurité à plusieurs reprises.

www.eda.admin.ch/ONU et www.un.org/fr

Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE)

La Suisse fait partie des membres fondateurs de l'OSCE. Composée de 57 États participants d'Amérique du Nord, d'Europe et d'Asie, l'OSCE est la principale organisation régionale de sécurité au monde.

L'OSCE est un espace de dialogue qui vise à surmonter les divergences, à renforcer la confiance et à mener des actions conjointes. Elle traite en priorité des thèmes tels que la maîtrise des armements, la lutte contre le terrorisme et la promotion de la démocratie. En tant qu'État neutre non membre de l'OTAN ni de l'UE, la Suisse est bien placée pour intervenir en tant que médiatrice dans des conflits. Elle a assuré la présidence de l'OSCE en 1996, puis en 2014, année durant laquelle elle a exercé ses compétences de médiation dans le conflit ukrainien: l'OSCE a alors décidé de lancer une mission d'observation. Par ailleurs, la Suisse met régulièrement des experts à la disposition de l'OSCE, par exemple pour des missions d'observation électorale ou de police.

www.osce.org/fr

Union européenne (UE)

L'UE est un partenaire crucial pour la Suisse, y compris dans le cadre de la promotion de la paix et de la politique de sécurité. C'est au cas par cas, et après un examen approfondi, que la Suisse détermine les domaines dans lesquels elle entend collaborer avec l'UE en matière de sécurité. De même, elle décide, sur la base d'une pesée complète des intérêts, si et comment elle souhaite s'associer aux sanctions économiques de l'UE. Elle tient compte à cet égard du droit de la neutralité et de la politique de neutralité ainsi que des aspects de politique étrangère et d'économie extérieure. Dans la grande majorité des cas, la Suisse s'associe aux sanctions de l'UE. La Suisse détache aussi des experts ainsi que des militaires pour participer à des missions de maintien de la paix, dont l'opération EUFOR Althea en Bosnie et Herzégovine ou encore la mission « État de droit » (EULEX) au Kosovo.

www.eda.admin.ch/europa/fr et www.europa.eu

Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN) / Partenariat pour la paix (PPP)

Il est exclu, pour la Suisse, d'adhérer à l'OTAN. En effet, il s'agit d'une alliance défensive basée sur le Traité de l'Atlantique Nord, qui impose à tous les États membres un devoir d'assistance en cas de guerre, conformément au principe de la « légitime défense collective », qu'ils sont tenus de respecter face à une attaque armée. En vertu de sa neutralité, la Suisse ne doit pas prendre parti pour un belligérant dans un conflit international, raison pour laquelle elle ne peut pas faire partie de l'OTAN.

Depuis 1996, la Suisse participe néanmoins au Partenariat pour la paix. Créé en 1994 par des chefs d'État et de gouvernement de pays membres de l'OTAN, celui-ci a pour vocation de promouvoir la stabilité au sein de l'espace euro-atlantique sur la base d'une collaboration avec les anciens États membres du Pacte de Varsovie ainsi que les États neutres, en dépassant les anciens clivages. La participation au Partenariat pour la paix est compatible avec le droit de la neutralité et la politique de neutralité de la Suisse qui, avant son adhésion déjà, avait fait savoir qu'elle était et resterait neutre.

Le Partenariat pour la paix répond à l'engagement de la Suisse en faveur de la paix et de la sécurité. Il lui offre la possibilité de collaborer avec l'OTAN et d'autres États partenaires, ponctuellement et selon ses propres intérêts en matière de politique de sécurité, la collaboration ayant lieu sur une base volontaire et dans des conditions définies par chaque partenaire.

www.nato.int

La neutralité, un atout pour la promotion de la paix

D'une part, la neutralité permet à la Suisse de se maintenir en dehors des conflits internationaux et, d'autre part, elle lui est utile pour mettre en œuvre ses priorités en matière de politique extérieure et de sécurité, notamment dans le cadre de son engagement au service de la paix et de la sécurité. Grâce à sa neutralité, à sa tradition humanitaire, à son expérience et à son savoir-faire, la Suisse jouit d'une crédibilité élevée dans le domaine de la promotion de la paix.

Art. 54, al. 2, Cst.: « La Confédération s'attache à préserver l'indépendance et la prospérité de la Suisse; elle contribue notamment à soulager les populations dans le besoin et à lutter contre la pauvreté ainsi qu'à promouvoir le respect des droits de l'homme, la démocratie, la coexistence pacifique des peuples et la préservation des ressources naturelles. »

Sa neutralité, son absence de passé colonial, le fait qu'elle n'appartienne à aucun bloc de puissances et qu'elle n'a pas d'intentions cachées permettent à la Suisse de nouer plus facilement des contacts avec les interlocuteurs les plus divers et de jouer un rôle constructif.

Bons offices

Ces quinze dernières années, la Suisse a développé une vaste panoplie d'instruments de promotion de la paix et de la sécurité :

- Parmi les bons offices qu'elle propose figure la **représentation d'intérêts étrangers** fondée sur un mandat de puissance protectrice. En vertu de ce mandat, la Suisse assume une partie des missions consulaires et/ou diplomatiques pour deux États qui ont partiellement ou totalement rompu leurs relations, ce qui permet à ces derniers de maintenir un minimum de contacts, la puissance protectrice assurant la protection consulaire des ressortissants de chaque État sur le territoire de l'autre.
- En matière de **facilitation et de médiation**, la Suisse dispose d'une « boîte à outils » dont l'efficacité est reconnue et prisée dans le monde entier, et qu'elle met aussi à profit dans ses efforts de promotion de la paix. La Suisse impartiale peut ainsi jeter des ponts dans des situations de blocage, collaborer avec une grande variété de partenaires et lancer ses propres initiatives.
- En accueillant des conférences et des négociations internationales pour la paix, la Suisse conforte aussi son **rôle d'État hôte**, qui prend appui sur sa tradition en matière d'aide humanitaire et de bons offices. Grâce au rayonnement de la **Genève internationale**, siège de nombreuses organisations internationales, ce rôle contribue à valoriser l'image de la Suisse dans le monde entier.

Participation à des missions de maintien de la paix

Dans le cadre de la promotion de la paix, la Suisse prend part à des missions civiles et militaires de maintien de la paix :

- La Suisse dépêche chaque année quelque 200 experts civils auprès d'organisations internationales (ONU, OSCE et UE) pour œuvrer à leur siège ou participer à des opérations de maintien de la paix dans des zones de crise ou à des activités d'observation électorale.
- La Suisse prend également part à des opérations militaires de promotion de la paix, qui peuvent être ordonnées sur la base d'un mandat de l'ONU ou de l'OSCE, comme le prévoit la loi sur l'armée. Ces activités doivent être conformes aux principes de la politique extérieure et de sécurité de la Suisse, et donc compatibles avec sa neutralité. Toute implication de militaires suisses dans des combats est exclue, la participation à des opérations de promotion de la paix s'exerçant quant à elle sur une base volontaire.

Swisscoy: depuis 1999, l'armée suisse prend part à la mission internationale KFOR, qui a pour but d'assurer la sécurité et la stabilité au Kosovo. Il s'agit principalement d'observer la situation et de surveiller son évolution sur le plan de la politique de sécurité. Pour ce faire, des équipes militaires spéciales composées à chaque fois d'une dizaine de personnes sont en contact régulier avec la population et recueillent des informations sur l'évolution de la situation. Les membres de la Swisscoy sont armés pour assurer leur propre sécurité. Des hélicoptères de transport de l'armée suisse sont aussi mobilisés pour soutenir la KFOR.

→ Depuis 1990, la Suisse met à la disposition de l'ONU des observateurs militaires ainsi que des officiers d'état-major et de liaison pour des missions de promotion de la paix. Tenus à la plus stricte impartialité, ces experts ne sont pas armés et interviennent au sein d'équipes internationales. Parmi leurs missions les plus courantes figurent la surveillance des cessez-le-feu, la mise en application des accords de paix, la médiation entre les parties concernées et la prévention des risques d'extension des conflits.

La neutralité dans la politique de sécurité

Conflits armés internationaux

La Suisse fait valoir son statut de pays neutre chaque fois que deux ou plusieurs États sont engagés dans un conflit militaire, sa neutralité lui interdisant de mettre son territoire et son espace aérien à la disposition des belligérants pour des transports d'armes ou de troupes et de leur fournir un soutien militaire. Si le Conseil de sécurité de l'ONU a émis un mandat pour le conflit en question, la Suisse s'associe aux sanctions économiques prononcées contre les parties belligérantes et, selon les cas, elle soutient aussi les mesures de coercition militaires. Une fois la guerre terminée, la Suisse peut aussi participer aux missions de maintien de la paix.

Exemples concrets:

Kosovo, 1999: application du droit de la neutralité

En 1999, le conflit entre Serbes et Albanais du Kosovo s'est envenimé. Des centaines de milliers de personnes ont été expulsées. Pour empêcher une nouvelle escalade, l'OTAN est intervenue militairement, tout d'abord sans mandat du Conseil de sécurité de l'ONU. En l'absence d'un tel mandat, le Conseil fédéral a refusé à l'OTAN les droits de transit pour ses missions de combat, mais il a appliqué la plupart des sanctions économiques prononcées par l'Union européenne à l'encontre de la Yougoslavie. La Suisse a également fourni une aide humanitaire. Depuis l'émission d'un mandat par l'ONU, le 10 juin 1999, la Suisse participe, par le biais de la Swisscoy, aux interventions de la force internationale de maintien de la paix au Kosovo, à laquelle elle accorde des droits de transit sur son territoire et dans son espace aérien. Par ailleurs, depuis 2008, elle est engagée dans la mission civile « État de droit » (EULEX) déployée par l'UE au Kosovo.

Irak, 2003: application du droit de la neutralité

Lorsqu'une coalition emmenée par les États-Unis a lancé, en mars 2003, une attaque contre l'Irak sans mandat du Conseil de sécurité de l'ONU, la Suisse a appliqué le droit de la neutralité, interdisant aux parties belligérantes de survoler son territoire avant et pendant le conflit. De même, le Conseil fédéral a interdit l'exportation de matériel de guerre et de services aux États impliqués dans le conflit. Il a toutefois autorisé le survol du territoire suisse à des fins humanitaires et médicales. La Suisse a aussi apporté une aide humanitaire et organisé deux conférences internationales destinées à l'échange d'informations, à l'identification des problèmes sur place et à la coordination de l'aide humanitaire en Irak.

Ukraine, 2014 et 2022: application du droit de la neutralité

En 2014, la Russie a annexé la péninsule de Crimée, ce qui constituait une violation du droit international. La Suisse a alors appliqué la neutralité. Compte tenu de la situation à l'époque, elle a pris des mesures pour que le territoire suisse ne soit pas utilisé pour contourner les sanctions internationales contre la Russie. Fin février 2022, la Russie a attaqué militairement l'Ukraine. La Russie a ainsi violé de manière massive les normes élémentaires du droit international. La neutralité est aussi restée applicable pendant l'intervention militaire. Le Conseil fédéral a repris les sanctions de l'UE à l'encontre de la Russie en se basant sur une pesée complète des intérêts. Il a tenu compte du droit de la neutralité et de la politique de neutralité ainsi que des aspects de politique étrangère et d'économie extérieure.

Exportation de matériel de guerre

L'État neutre doit veiller à l'égalité de traitement de toutes les parties belligérantes en matière d'exportation de matériel militaire, conformément au droit de la neutralité. Outre les obligations imposées par ce dernier, la législation suisse sur le matériel de guerre interdit les exportations de matériel de guerre vers des pays impliqués dans un conflit armé. Des autorisations ne sont accordées que dans les cas où la fabrication, le courtage, l'exportation et le transit de ce matériel ne contreviennent pas au droit international (y compris le droit de la neutralité), aux obligations internationales et aux principes de la politique extérieure de la Suisse. Contrairement à la Suisse, l'Autriche, par exemple, s'écarter des obligations légales de neutralité pour l'exportation de matériel de guerre lorsqu'il s'agit de mesures prises dans le cadre de la politique étrangère et de sécurité commune de l'UE.

Prestations de sécurité fournies à l'étranger par des entreprises privées

La loi fédérale sur les prestations de sécurité privées fournies à l'étranger doit contribuer à préserver la neutralité de la Suisse. La procédure de déclaration relative aux prestations de sécurité fournies à l'étranger permet de s'assurer que ces dernières ne sont pas incompatibles avec la politique de neutralité de la Suisse. Si elles ne remplissent pas cette condition, elles sont interdites.

Droits de survol du territoire par des avions d'États étrangers

Aucun État belligérant impliqué dans un conflit armé international n'a le droit d'utiliser l'espace aérien d'un État neutre à des fins militaires. L'État neutre ne peut tolérer que des actes contraires à la neutralité soient commis dans son espace aérien. Par conséquent, pour pouvoir survoler l'espace aérien de la Suisse ou atterrir sur son sol, les avions ou hélicoptères d'États étrangers doivent avoir reçu une autorisation (diplomatique) de la part des autorités fédérales. Ces dernières ne donnent leur consentement que lorsque les survols ne portent pas atteinte à la neutralité de la Suisse.

Coopérations militaires

La neutralité n'interdit pas la coopération militaire, par exemple pour la formation, l'acquisition de matériel d'armement ou des opérations internationales de promotion de la paix. La Suisse a conclu avec plusieurs pays des accords de coopération portant sur l'instruction militaire et l'armement, et son armée participe régulièrement à des exercices internationaux. Cette collaboration permet à la Suisse de développer et d'améliorer ses propres capacités en matière de défense. Toutefois, en tant qu'État neutre, elle n'a pas le droit de s'engager dans des coopérations militaires dont pourraient découler des obligations d'assistance ou une dépendance en cas de conflit armé international.

Défis actuels pour la neutralité

La neutralité observée par la Suisse dans le cadre de conflits armés interétatiques a fait les preuves de son efficacité pour protéger l'indépendance et l'intégrité de la Suisse, son application obéissant à un mode opératoire bien établi. Cependant, les crises et les conflits ont radicalement changé de nature au cours des dernières décennies et ne surviennent désormais plus que rarement entre des États. Cette évolution soulève des questions sur le droit de la neutralité, qui n'est pas adapté aux nouveaux scénarios de conflit.

Exemples

Crises et conflits internes ou transfrontaliers :

Aujourd'hui, la plupart des guerres ne se déroulent plus entre des États, mais entre des organes étatiques et des acteurs non étatiques. Parfois, ils opposent même plusieurs acteurs non étatiques. En outre, ces conflits revêtent souvent une dimension internationale, en ce sens qu'ils dépassent les frontières d'un pays ou font intervenir d'autres États.

Espace numérique :

Des États ou des acteurs non étatiques peuvent se servir de l'environnement numérique pour perpétrer des attaques dans le cadre de conflits armés. L'espace numérique étant dépourvu de limites territoriales, il est souvent impossible d'identifier avec certitude les acteurs – étatiques ou non – qui sont à l'origine d'une attaque.

Il faut donc trouver des solutions au cas par cas pour aborder les conflits de cette nature du point de vue de la neutralité. Ce type d'approche est toutefois courant en droit international, puisque celui-ci est souvent appelé à s'appliquer à des situations pour lesquelles il n'avait pas été prévu au départ.

La Suisse se mobilise à l'échelle internationale pour que ces questions ayant trait au droit international soient clarifiées. Elle entend ainsi œuvrer au renforcement du droit international au profit de la paix et de la sécurité dans le monde, tout en confortant son statut de pays neutre.

La neutralité en bref

1 La **neutralité** est un instrument efficace au service de la politique extérieure et de la politique de sécurité de la Suisse. Elle bénéficie d'un large soutien de la population.

2 La **neutralité** se fonde sur le droit de la neutralité et sur la politique de neutralité. La Constitution fédérale charge le Conseil fédéral et le Parlement de veiller au respect et au maintien de la neutralité (art. 173 et 185 Cst.).

3 Le **droit de la neutralité** impose à l'État neutre de ne participer à aucun conflit armé international et de ne pas mettre de troupes ou son territoire à la disposition des parties belligérantes. Ces dernières sont pour leur part tenues de respecter l'inviolabilité du territoire de l'État neutre.

4 La **politique de neutralité** comprend l'ensemble des mesures prises par un État neutre pour garantir la crédibilité et l'efficacité de son statut au sein de la communauté internationale. Outre les droits et devoirs prescrits par le droit international, la politique de neutralité tient compte des intérêts nationaux, de la situation internationale ainsi que de l'histoire et de la tradition du pays.

5 La **neutralité** de la Suisse est librement choisie, permanente, armée et reconnue au niveau international. La Suisse possède sa propre armée pour défendre son indépendance et son intégrité territoriale et empêcher des États belligérants de commettre sur son sol des actes contraires à la neutralité.

6 La **neutralité** n'interdit pas à la Suisse de prendre des mesures pour se prémunir contre de nouvelles menaces, dont la maîtrise passe bien souvent par une coopération internationale. À cet égard, la Suisse ne prend aucun engagement qui risquerait de l'impliquer dans un conflit.

7 Forte d'une longue tradition en matière de bons offices et d'aide humanitaire, la Suisse donne à sa **neutralité** une orientation humanitaire, axée sur la paix.

8 La **neutralité** de la Suisse ne porte pas atteinte à son droit de prendre des positions politiques en toute liberté et de se mobiliser pleinement pour promouvoir le respect et la défense des valeurs fondamentales de la Suisse, telles que la démocratie, l'état de droit et les droits de l'homme.

Impressum

Édition :
Département fédéral des affaires étrangères DFAE
3003 Berne
www.dfae.admin.ch

Date de publication :
04.03.2022

Conception :
Team Audiovisuel DFAE, Communication DFAE, Berne

Berne 2022 / © DFAE