

4^e édition revue et corrigée

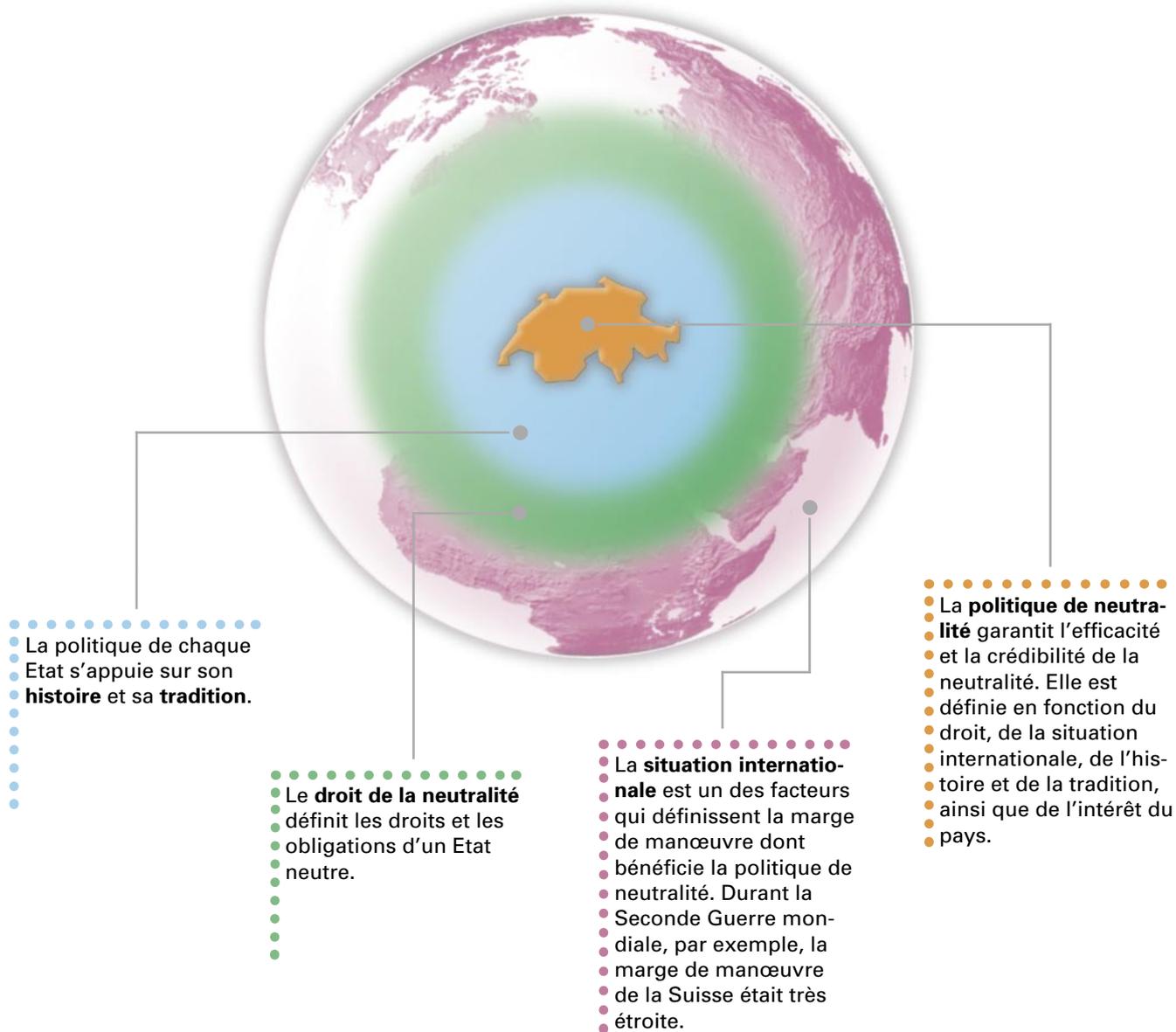
LA NEUTRALITÉ DE LA SUISSE



Une brochure du Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports, DDPS, en collaboration avec le Département fédéral des affaires étrangères, DFAE.

LES ÉLÉMENTS DE LA NEUTRALITÉ

Les intérêts du pays, le droit de la neutralité, la situation internationale, l'histoire et la tradition sont les éléments déterminants de la politique de neutralité.



❶ «Neutre» vient du latin «ne uter» – ni l'un ni l'autre. Une puissance est neutre lorsque, dans une guerre, elle ne prend pas parti. La neutralité de la Suisse est librement choisie, permanente et armée.

LA TRADITION

Neutralité active

L'histoire n'a pas seulement appris à la Suisse à ne pas se laisser entraîner dans des conflits étrangers. Elle a aussi assigné à notre pays un rôle particulier dans le concert des nations: celui d'une présence active et solidaire.

A cet égard, l'engagement de la Suisse couvre un spectre qui va de l'internement humanitaire (par exemple l'armée de l'Est du général Bourbaki) jusqu'au Comité international de la Croix-Rouge (CICR), qui intervient partout dans le monde, en passant par les bons offices de notre diplomatie, les observateurs surveillant l'armistice en Corée et le contingent suisse «SWISSCOY» au Kosovo.

Cohésion intérieure

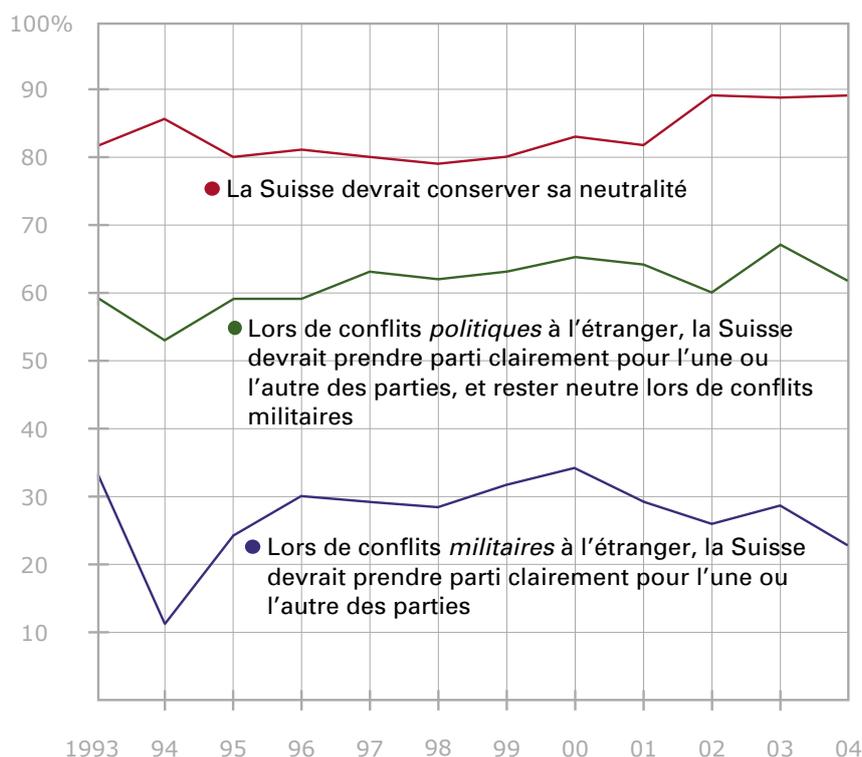
Dans une Suisse regroupant plusieurs cultures, langues et religions, la neutralité a toujours aussi eu pour fonction de garantir la cohésion intérieure. Au cours de l'histoire, le principe de la neutralité a donc également été appliqué aux conflits intérieurs de la Confédération. L'abandon de la neutralité au profit d'une politique extérieure active aurait certainement débouché, au XVI^e siècle par exemple (conflits confessionnels), sur des tensions que la Suisse n'aurait pas pu supporter.

Aux XIX^e et XX^e siècles, le fait de prendre parti pour l'Allemagne ou la France aurait plongé la Confédération dans une crise nationale majeure.

La neutralité vis-à-vis de l'extérieur a garanti la cohésion intérieure.

Neutralité et solidarité: l'opinion des Suisses

Sondages d'opinions sur le long terme
(pourcentages d'opinions favorables)



Source:
Etudes annuelles «Sicherheit»
(Sécurité) de l'Ecole militaire supérieure de l'Ecole polytechnique fédérale de Zurich



Un symbole de la tradition humanitaire: le siège du Comité international de la Croix-Rouge (CICR), à Genève

L'HISTOIRE

Au début, la neutralité a été d'une certaine manière dictée par la nécessité. Toutefois, ses effets bénéfiques évidents au cours de l'histoire l'ont peu à peu profondément ancrée dans la conscience nationale de la Suisse.

Le Pacte fédéral de 1815 et les constitutions de 1848, 1874 et 1999 ont érigé la neutralité en une norme de politique étrangère contraignante pour les autorités.

Ce principe a toujours été appliqué avec souplesse, selon les circonstances du moment, et de manière à garantir les intérêts du pays.

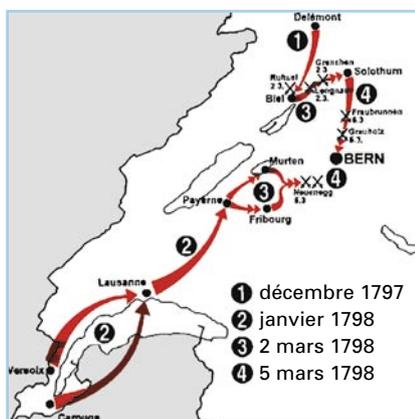
La bataille de Marignan

1515

Sur le champ de bataille de Marignan, une armée de 20 000 Confédérés fait l'expérience des limites militaires de la politique de grande puissance menée par la Suisse. En 1516, François I^{er} conclut avec les vaincus une paix déterminante pour le futur. Pendant des siècles, ce traité de paix représente le fondement de la réserve confédérée en ce qui regarde la politique étrangère. A l'époque des conflits confessionnels, l'unité en matière de politique étrangère est de toute façon impossible.

L'occupation française

1798



Les quatre phases de l'invasion de la Suisse par les troupes françaises (frontières actuelles)

En mars 1798, les troupes françaises envahissent la Suisse. La France impose à la République helvétique une alliance militaire qui la contraint à renoncer à la neutralité.

La Suisse est un champ de bataille

1799

Les grandes puissances européennes se disputent les transversales alpines. La Suisse est le théâtre des opérations.

Les Français conquièrent les Grisons. Ils seront cependant repoussés jusqu'à Zurich par les Autrichiens. Après la deuxième bataille de Zurich, les Français reprennent la Suisse orientale. L'armée austro-russe, placée sous les ordres d'Alexandre Souvorov, est contrainte de quitter la Suisse en passant par le Prigel, le Panixer et Sankt Luzisteig. La population civile a durement souffert et les charges de guerre sont lourdes. Le Directoire de la République helvétique exige de la France qu'elle reconnaisse la neutralité de la Suisse. Pour des raisons politico-militaires, cette reconnaissance lui est refusée.



Souvorov passant le Gothard

La bataille de la Bérézina

1812

Après l'occupation par les Français, en 1798, la Suisse ne connaît plus de neutralité durant seize ans. La campagne de Russie de 1812 se termine par une débâcle: lors du passage de la Bérézina, les Suisses reçoivent pour mission de couvrir la retraite des restes de la «Grande Armée» de Napoléon.



Au service de Napoléon lors du passage de la Bérézina

Les Suisses contre Napoléon

1815

Des Suisses participent aux combats contre les troupes napoléoniennes, notamment lors du siège de Huningue. Après cette dernière action militaire à l'extérieur de ses frontières, les puissances réunies à Paris reconnaîtront la neutralité permanente de la Suisse et garantiront l'intégrité de son territoire.

L'internement de l'armée de l'Est

1871



Soldats de l'armée de l'Est recueillis par des soldats suisses

Lors de la guerre franco-allemande, la Suisse se déclare prête à interner les 93 000 hommes de l'armée de l'Est, vaincue, du général Charles Denis Bourbaki. L'application crédible de la neutralité armée de la Suisse ainsi que des initiatives dues à des Suisses (fondation de la Croix-Rouge: 1863) valent à la neutralité suisse de jouir d'un haut degré de reconnaissance sur le plan international.

Les Conventions de La Haye

1907

La Suisse signe les Conventions de La Haye concernant les droits et les devoirs des neutres (Conférence de la Paix de La Haye, voir page 11).

La Suisse lors de la Première Guerre mondiale

1914



Soldats suisses lors de la Première Guerre mondiale dans les tranchées

Dès 1915, la Suisse est entourée par la guerre. Les belligérants sont convaincus que la Suisse ne permettrait à aucune des parties de profiter de son territoire pour effectuer des mouvements tournants et attaquer ainsi leurs adversaires. Ils ont donc respecté la neutralité et les frontières de la Suisse. Les traces des fortifications édifiées alors au Hauenstein et sur le Mont Vully témoignent de cette neutralité fermement défendue lors de la Grande Guerre.

Les escortes à l'étranger

1919



Août 1919: escorte militaire suisse devant l'Eglise russe de Varsovie

Des escortes armées de l'armée suisse protègent des transports de marchandises (par exemple de textiles) à destination de l'Europe de l'Est. La neutralité n'est pas remise en cause dans la mesure où ces escortes bénéficient de l'accord de tous les gouvernements concernés.

L'HISTOIRE

La neutralité différenciée

1920

La Suisse adhère à la Société des Nations dont Genève devient le siège. La neutralité de la Suisse est reconnue. La Suisse est prête à participer à des sanctions économiques.

La neutralité intégrale

1938

L'inefficacité des sanctions prononcées par la Société des Nations à l'encontre de l'Italie incite la Suisse à abandonner la neutralité différenciée en faveur d'un retour à la neutralité intégrale, c'est-à-dire à renoncer également aux sanctions économiques.

Le début de la Seconde Guerre mondiale

1939

Au début de la Seconde Guerre mondiale, le Conseil fédéral réaffirme la neutralité de la Suisse, qui est reconnue par les belligérants. Afin de garantir son indépendance et sa neutralité, la Suisse mobilise son armée.



La prestation de serment du général Guisan devant l'Assemblée fédérale, le 30 août 1939

La Suisse après 1945

«Neutralité et solidarité»: le conseiller fédéral Max Petitpierre définit les principes des relations extérieures de la Suisse de l'après-guerre. Il confère ainsi une nouvelle force à la neutralité.

Les missions à l'étranger

1953

En 1953, des observateurs suisses sont envoyés sur la ligne de l'armistice en Corée, avec l'accord de toutes les parties. C'est le début concret de la neutralité active. Depuis, la Suisse participe à de nombreuses opérations de promotion de la paix à l'étranger.

L'Acte final de la CSCE

1975

La Suisse, grâce à son engagement diplomatique reconnu et à son attitude cohérente, obtient que le droit des Etats à la neutralité soit expressément reconnu par l'Acte final de la CSCE à Helsinki. En 1995, la CSCE devient l'OSCE, un organisme qui prend part – également avec l'aide de la Suisse – à des actions de promotion de la paix.

Votation populaire sur l'adhésion à l'ONU

1986

Dans son message sur l'adhésion à l'ONU, le Conseil fédéral déclare en substance que l'adhésion ne peut être envisagée que si la Suisse peut conserver son statut d'Etat neutre permanent.

L'arrêté fédéral concernant l'adhésion de la Suisse à l'ONU précise que le Conseil fédéral, en cas d'adhésion à l'ONU, fera «une déclaration solennelle dans laquelle il confirmera le maintien de la neutralité permanente et armée pour la Suisse».

En 1986, le peuple suisse, avec plus de 75% des voix, refuse le projet d'adhésion à l'ONU.

Les sanctions économiques

1990

Après l'attaque du Koweït, le Conseil de sécurité de l'ONU décrète des sanctions économiques contre l'Irak. Le Conseil fédéral déclare que l'exécution autonome de sanctions économiques est compatible avec la neutralité. Il s'agit par conséquent à nouveau d'une neutralité différenciée analogue à celle des années vingt, même si cette désignation n'est plus utilisée. La Suisse ne participe toutefois pas à des sanctions militaires. Par la suite, la Suisse s'associe à d'autres sanctions (par exemple à l'encontre de la Libye, de Haïti ou de la Yougoslavie).



Guerre du Golfe 1990/1991

Rapport sur la neutralité

1993

Dans le rapport sur la neutralité de 1993, le Conseil fédéral définit la manière dont il conçoit la neutralité dans les conditions générales de la politique mondiale en constante évolution. Selon ce rapport, la neutralité n'est pas en mesure de protéger à elle seule notre pays contre de nouvelles menaces telles que le terrorisme, le crime organisé ou la destruction de l'environnement. Il s'agit donc de renforcer notre coopération internationale dans le domaine de la politique étrangère et de la politique de sécurité, sans pour autant affaiblir la neutralité.

La Suisse «concevra sa neutralité de manière à pouvoir prendre les précautions militaires nécessaires pour se défendre aussi contre les nouvelles formes de menaces. Selon le type de menace qu'il convient de prévenir, cela pourrait aussi impliquer une coopération transfrontières dans la préparation de mesures de défense». (page 86)

Bosnie

1995

Après la guerre en Yougoslavie, la Suisse autorise le transit de personnel militaire et de matériel de la force internationale de paix IFOR / SFOR pour la Bosnie-Herzégovine. Son engagement répond également aux intérêts de la Suisse. Cette autorisation, qui est une contribution à la mise en œuvre du droit international, est conforme à la neutralité. Elle repose sur un mandat du conseil de sécurité de l'ONU.



Un avion de combat suisse Tiger identifie un avion de transport américain de l'IFOR au-dessus des Alpes

Partenariat pour la paix (PPP)

1996

Le PPP a été fondé en 1994 sur une initiative de l'OTAN. La Suisse y participe depuis 1996. Le but du PPP est d'intensifier la coopération dans le domaine de la politique de sécurité et la coopération militaire en Europe. La participation de la Suisse au PPP est compatible avec la neutralité, une adhésion à l'OTAN n'étant pas exigée et, par conséquent, il n'existe aucune obligation d'assistance militaire en cas de conflit. Dans le document de présentation du 30 octobre 1996, il est précisé que: «La Suisse est fidèle à la neutralité permanente et armée. Elle n'a pas l'intention de renoncer à la neutralité. Elle ne veut pas adhérer à l'Alliance de l'Atlantique Nord.»

L'HISTOIRE

Rapport sur l'intégration

1999

Extrait du rapport sur l'intégration du Conseil fédéral: «En adhérant à l'Union européenne, la Suisse ne violerait pas ses obligations liées au droit de la neutralité dans la mesure où l'adhésion à l'Union européenne n'implique pas d'engagements militaires: l'Union européenne n'est pas une alliance de défense militaire.» (page 377)

Rapport sur la politique de sécurité 2000

1999

Dans son rapport sur la politique de sécurité 2000, le Conseil fédéral déclare: «Il importe pour l'avenir que la neutralité ne devienne pas un obstacle pour notre sécurité. Même en appliquant avec intransigeance le droit de la neutralité, nous disposons d'une importante marge de manœuvre qui, bien plus que par le passé, peut être utilisée efficacement dans le contexte d'une politique de participation extérieure et de sécurité.» (page 35)

Kosovo

1999

Lors de la guerre au Kosovo, la Suisse a rejeté la demande de l'OTAN pour le survol de son territoire et le transit de marchandises militaires. Etant donné que l'action armée de l'OTAN intervient sans mandat de l'ONU, c'est le droit de la neutralité qui doit être appliqué. A l'instar des autres Etats neutres européens, la Suisse a maintenu les sanctions non militaires décidées à l'encontre de la Yougoslavie par l'ONU et l'UE, et auxquelles elle a adhéré. Ces sanctions n'étaient pas incompatibles avec le droit de la neutralité. Parallèlement, la Suisse s'est engagée, sur le théâtre même de la guerre, dans des opérations humanitaires.



Engagement humanitaire des Forces aériennes (Opération ALBA) lors de la guerre au Kosovo

A la demande du HCR et du Corps d'aide en cas de catastrophe, les Forces aériennes suisses ont transporté en Albanie des réfugiés, des blessés et du secours en nature (Opération ALBA).

A la fin de la guerre, une force internationale de paix (IFOR) a été installée au Kosovo. Cette présence repose sur un mandat de l'ONU. La Suisse autorise le transit des marchandises militaires destinées à la KFOR. Elle participe également à la KFOR par l'envoi d'un contingent de militaires volontaires (SWISSCOY).

Rapport sur la politique extérieure de la Suisse

2000

Les menaces, dangers et risques modernes exigent un renforcement de la coopération internationale: «C'est la raison pour laquelle la sécurité par la coopération constitue le maître-mot de la nouvelle politique de sécurité suisse. Dans ce contexte, le Conseil fédéral poursuivra la stratégie déjà formulée dans le Rapport sur la neutralité 1993 et confirmée dans le Rapport sur la politique de sécurité 2000: le maintien de la neutralité, combiné avec l'utilisation systématique de la marge de manœuvre disponible, constitue le moyen approprié de fournir une contribution utile à la sécurité et à la paix dans le monde.» (Rapport, page 274)

Révision partielle de la LAAM

2001

Le 1^{er} septembre 2001, la révision partielle de la loi sur l'armée et l'administration militaire (LAAM), approuvée par le peuple, entre en vigueur. Cette révision règle la participation de la Suisse à des opérations de soutien à la paix de l'ONU et de l'OSCE et crée les bases légales pour armer les militaires suisses en mission de paix à l'étranger en vue de leur propre protection. L'engagement de la Suisse est «conforme au droit de la neutralité et à la politique de neutralité de la Suisse» (Message du Conseil fédéral concernant la révision partielle de la LAAM, page 441). Une participation de la Suisse dans des combats visant une imposition de la paix est par contre exclue par la loi.

Les attentats aux USA

2001



New York après les attentats: Ground Zero

«Par ce gigantesque acte de haine, des acquis et des valeurs tels que la paix, la société libérale et la tolérance subissent un important recul. Mais nous continuons néanmoins à croire à ces valeurs.» C'est, en substance, ce qu'a déclaré le président de la Confédération, Moritz Leuenberger, après les attentats terroristes aux Etats-Unis, le 11 septembre 2001. Le Conseil fédéral, dans sa réponse du 13 février 2002 à une motion du Conseil national, formule ainsi son appréciation des événements par rapport à la politique de sécurité de la Suisse: «La base de la politique de sécurité suisse, la sécurité par la coopération dans le respect de la neutralité inaliénable et armée, se voit (...) confirmée par les récents événements. Le terrorisme est précisément un phénomène qui ignore les frontières et qui ne peut être combattu avec quelques chances de succès que dans le cadre d'une coopération internationale.»

L'adhésion de la Suisse à l'ONU

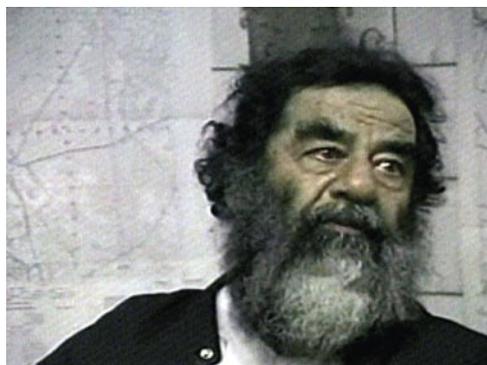
2002

Le 3 mars, 54,6% des électrices et des électeurs acceptent l'adhésion de la Suisse à l'ONU. Elle sera concrétisée le 10 septembre. La Suisse est le premier pays dont l'adhésion à l'ONU a été décidée par le peuple. Dans sa déclaration d'adhésion, notre pays souligne: «La Suisse est un Etat neutre, dont le statut est ancré dans le droit international. En tant que membre de l'ONU, la Suisse restera neutre.» La Suisse s'associe aux sanctions économiques mise en place par l'ONU et ne doit pas entraver les sanctions militaires décidées par le Conseil de sécurité de l'ONU. La Suisse peut décider elle-même si elle veut mettre à disposition de l'ONU des moyens et des troupes pour des missions humanitaires et des opérations militaires, et dans quelle proportion. La Suisse et l'ONU poursuivent le même but: promouvoir et garantir la paix et la sécurité dans le monde. Il est donc dans l'intérêt de notre pays de soutenir l'ONU avec notre neutralité active et solidaire.

Guerre en Irak

2003

La guerre que mène une coalition dirigée par les Etats-Unis contre le régime de Saddam Hussein en Irak ne se fonde pas sur un mandat de l'ONU. La Suisse se fonde dès lors sur le droit classique de la neutralité. Le Conseil fédéral interdit par conséquent tout survol du territoire suisse, à l'exception de vols humanitaires et d'évacuation médicale. Il soumet de plus à autorisation l'exportation de matériel de guerre aux parties en conflit. Après la fin de la guerre, le droit de la neutralité n'est plus applicable. Les mesures prises pendant le conflit sont annulées.



Saddam Hussein après son arrestation

LE DROIT DE LA NEUTRALITÉ

Le droit de la neutralité fait partie du droit international public. Les Conventions de La Haye, de 1907, définissent les droits et les devoirs essentiels des États neutres. Au niveau national, la Constitution fédérale mentionne la neutralité en tant qu'instrument destiné au maintien de l'indépendance.

Neutralité armée et indépendance



1647: Le premier tableau des effectifs réglementaires dans lequel sont fixés les contingents des troupes destinées à protéger la neutralité

Wil 1647 / Münster 1648:

Face à la menace de la guerre de Trente Ans, la Diète de Wil décide la création d'une armée fédérale commune afin de protéger la neutralité.

En 1648, Jean Rodolphe Wettstein (bourgmestre de Bâle) obtient la reconnaissance de l'indépendance de la Suisse par les puissances étrangères à Münster, en Allemagne, lors de la négociation du Traité de Westphalie.

La reconnaissance internationale de la neutralité



1815: Les représentants des grandes puissances remodelent l'ordre politique de l'Europe

Vienne et Paris 1815: la neutralité est reconnue sur le plan du droit international.

Par le Traité de Paris du 20 novembre 1815, les grandes puissances européennes reconnaissent la neutralité perpétuelle de la Suisse et garantissent l'inviolabilité de son territoire.

Constitution fédérale: la neutralité comme instrument



La Constitution fédérale de 1848

Berne 1848: la neutralité n'est pas un des buts de l'Etat.

Pour les auteurs de la Constitution, la neutralité est simplement un instrument destiné au maintien de l'indépendance. Elle n'est donc pas mentionnée dans l'article de la Constitution fédérale de 1848 concernant les buts de la Confédération. Le Conseil fédéral et l'Assemblée fédérale doivent cependant veiller au maintien et au respect de la neutralité.

Le droit de la neutralité est établi par écrit

La Haye 1907: les Conventions.

Les Conventions de La Haye, du 18 octobre 1907, établissent pour la première fois par écrit les droits et les devoirs des neutres en cas de guerre.

Les devoirs les plus importants sont:

- ne pas participer à la guerre;
- assurer sa propre défense;
- garantir l'égalité de traitement des belligérants (en ce qui concerne l'exportation de matériel de guerre);
- ne pas fournir de mercenaires aux belligérants;
- ne pas mettre son territoire à disposition des parties en guerre.

Le droit le plus important est le droit à l'inviolabilité de son propre territoire.

Le droit de la neutralité de 1907 est toujours en vigueur. Toutefois, les conflits d'aujourd'hui ont un caractère avant tout interne aux Etats. Le droit de la neutralité ne s'applique pas à ces conflits.



La Conférence de La Haye est due à l'initiative du tsar de Russie Nicolas II

Nouvelle Constitution fédérale

Berne 1999: la neutralité et la révision de la Constitution fédérale.

La révision de la Constitution fédérale approuvée par le peuple ne touche pas la neutralité. Comme jusqu'à présent, son application reste de la compétence du Conseil fédéral et de l'Assemblée fédérale (articles 173 et 185).



La révision de la Constitution est traitée par le Parlement

La neutralité suisse en tant que modèle

Vienne 1955: la Suisse en tant que modèle.

L'Autriche se déclare prête à exercer une neutralité permanente, sur l'exemple suisse, comme condition préalable au Traité d'Etat.



1955: La population de Vienne acclame le Traité d'Etat

LE DROIT DE LA NEUTRALITÉ

Quels sont les engagements de politique de sécurité qui sont compatibles avec le droit de la neutralité? Ce droit confère au neutre une large marge de manœuvre en temps de paix. Les mesures de promotion de la paix ne posent aucun problème, la collaboration militaire avec des partenaires étrangers est possible. La limite de ce que le droit accepte n'est dépassée que lorsque l'engagement du neutre débouche sur une obligation d'assistance en cas de guerre.

Les engagements de politique de sécurité en bref

Sanctions économiques



- Exécution de sanctions économiques décrétées par l'ONU
- Participation à des sanctions économiques décrétées par d'autres acteurs internationaux (par exemple l'UE)

Appréciation du point de vue du droit de la neutralité

Compatible avec la neutralité lorsque c'est le Conseil de sécurité de l'ONU qui décide les sanctions.

Compatible avec la neutralité, les sanctions économiques ne sont pas concernées par le droit de la neutralité (exception: le matériel de guerre).

Soutien à la paix



- Concession de droits de transit pour les opérations de soutien à la paix
- Participation à des opérations de soutien à la paix
- Participation à des opérations d'imposition de la paix avec des moyens militaires

Appréciation du point de vue du droit de la neutralité

Compatible avec la neutralité dans la mesure où l'opération est effectuée sur la base d'un mandat du Conseil de sécurité de l'ONU ou bénéficie de l'accord des parties en conflit.

Compatible avec la neutralité dans la mesure où l'opération est effectuée sur la base d'un mandat du Conseil de sécurité de l'ONU ou bénéficie de l'accord des parties en conflit.

Selon le rapport du Conseil fédéral sur la neutralité, est compatible avec la neutralité lorsque l'opération découle d'un mandat du Conseil de sécurité de l'ONU et que la communauté internationale agit en présentant un front largement uni à l'encontre de l'Etat qui a violé le droit. La loi sur l'armée et l'administration militaire exclut toutefois une participation à des opérations armées visant à imposer la paix.

Coopération avec l'étranger



- Coopération en matière d'instruction avec des partenaires étrangers
- Coopération en matière d'armement avec des partenaires étrangers

Appréciation du point de vue du droit de la neutralité

Compatible avec la neutralité car il n'en résulte pas d'obligation d'assistance en cas de guerre.

Compatible avec la neutralité car il n'en résulte pas d'obligation d'assistance en cas de guerre. En cas de conflit, le droit de la neutralité exige en effet une égalité de traitement des Etats en guerre.

.....

Participation à des programmes internationaux et adhésion à des organisations internationales

- Participation au Partenariat pour la paix (PPP) / adhésion au Conseil de partenariat euro-atlantique (CPEA)
- Adhésion à des organisations internationales comme l'OSCE et le Conseil de l'Europe
- Adhésion aux Nations-Unies (ONU)



- Adhésion à l'Union européenne (UE)
- Adhésion à l'OTAN

Appréciation du point de vue du droit de la neutralité

Compatible avec la neutralité, car la participation au PPP et au CPEA n'impliquent pas d'adhésion à l'OTAN et il n'en résulte pas d'obligation d'assistance.

Compatible avec la neutralité, car il n'en résulte pas d'obligation d'assistance en cas de guerre.

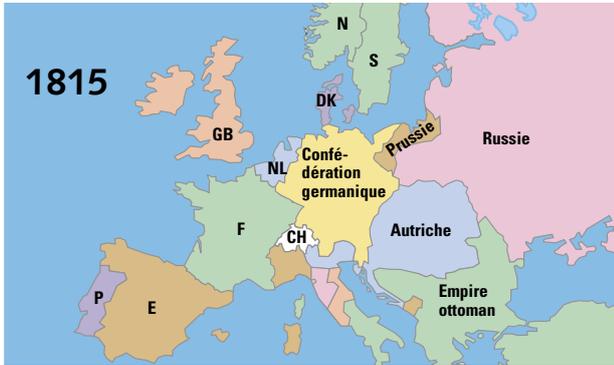
Compatible avec la neutralité, car il n'en résulte pas d'obligation d'agir de manière contraire à la neutralité.

Compatible avec la neutralité tant que l'UE n'a pas d'obligation réciproque d'assistance militaire contraignante pour tous les membres.

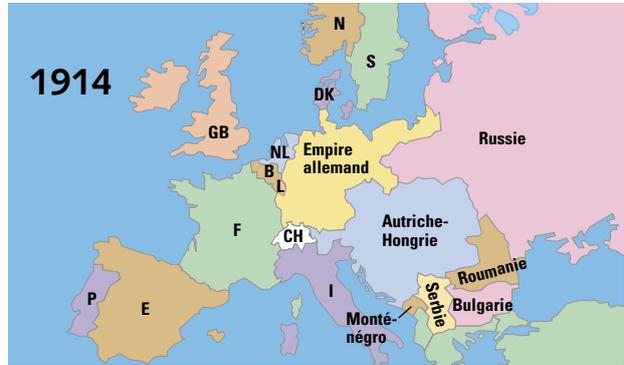
Pas compatible avec la neutralité, car l'appartenance à l'OTAN inclut l'obligation d'assistance en cas de guerre.

LA SITUATION

Le monde change. Notre politique de neutralité évolue avec lui. De nouvelles situations exigent de nouvelles réponses. A chaque époque, la neutralité a reçu un sens différent. Les cartes ci-dessous montrent comment le champ des différentes forces au milieu desquelles est située la Suisse a évolué.



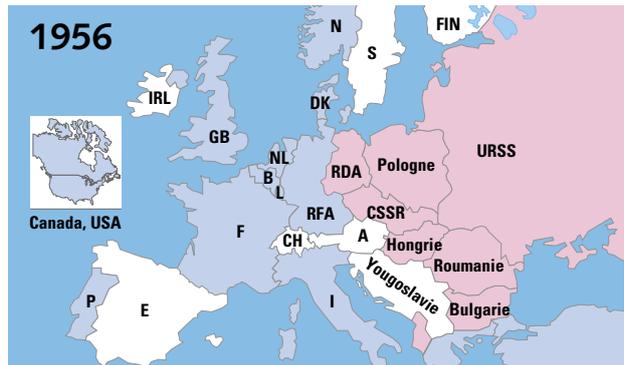
1815: le Congrès de Vienne établit un nouvel ordre européen.
La Suisse se trouve au centre de la zone d'influence des grandes puissances. Celles-ci garantissent sa neutralité permanente.



1914: l'Europe à la veille de la Première Guerre mondiale.
La Suisse se retrouve dans le prolongement de la ligne de fracture entre la France et l'Allemagne.



1941: l'Europe avant l'attaque allemande contre l'URSS.
La Suisse est entourée de tous côtés par les forces de l'Axe.



1956: la guerre froide. L'Europe est le centre de la tension stratégique de deux alliances militaires représentant des idéologies opposées, l'OTAN et le Pacte de Varsovie. Sur le plan militaire, la Suisse reste fidèle au principe d'une défense nationale autonome.

Pays de l'OTAN
 Pacte de Varsovie
 Etats neutres, non alignés



2004: l'Europe unie. L'UE et l'OTAN s'emploient à unifier l'Europe. La démocratie et l'Etat de droit gagnent du terrain. La Suisse s'engage dans la promotion de la paix.

Pays de l'OTAN
 Etats neutres, non alignés
 Autres

Les Etats neutres et non alignés en Europe

En plus de la Suisse, on compte l'Irlande, la Suède, la Finlande et l'Autriche au rang des Etats neutres ou non alignés. Le tableau ci-dessous présente les modèles de neutralité comparés entre eux:

Pays	Données de base	Caractéristiques de la neutralité	Appartenance à des organisations	Evolution possible	Participation à des opérations internationales (état à mi-2004)
 Suède	Neutre depuis 1855; motif: expérience négative de la politique passée de grande puissance.	La Suède se considère comme non alignée.	Union européenne (UE), participation au PPP, à l'OSCE, à l'ONU, au Conseil de l'Europe.	Une prochaine adhésion à l'OTAN n'est pas à l'ordre du jour.	Env. 1000 personnes (entre autres au Kosovo, Congo, Proche-Orient, Afghanistan, Erythrée/Ethiopie).
 Finlande	Neutre depuis 1955; motif: situation géopolitique.	La Finlande se définit comme non alignée depuis 1955. Elle attache une grande importance à sa capacité de défense autonome.	Union européenne (UE), participation au PPP, à l'OSCE, à l'ONU, au Conseil de l'Europe.	Une prochaine adhésion à l'OTAN n'est pas à l'ordre du jour.	Env. 1000 personnes (entre autres au Kosovo, Erythrée/Ethiopie, Afghanistan, Proche-Orient).
 Autriche	Neutre depuis 1955; motif: Traité d'Etat.	Neutralité permanente selon le modèle suisse. Considérée depuis 2001 comme non alignée.	Union européenne (UE), participation au PPP, à l'OSCE, à l'ONU, au Conseil de l'Europe.	Une adhésion de l'Autriche à l'OTAN est envisageable à moyen terme.	Env. 1000 personnes (entre autres au Kosovo, au Proche-Orient, en Bosnie-Herzégovine, à Chypre).
 Irlande	Neutre depuis 1938; motif: maintien d'une distance à l'égard du voisin.	La neutralité, librement choisie, a notamment pour but de maintenir une marge de manœuvre la plus large possible.	Union européenne (UE), participation au PPP, à l'OSCE, à l'ONU, au Conseil de l'Europe.	L'Irlande n'envisage pas d'adhérer à l'OTAN.	Env. 800 personnes (entre autres au Libéria, au Kosovo, en Bosnie-Herzégovine, au Proche-Orient, en Afghanistan).
 Suisse	Neutre depuis 1516, reconnue par le droit international public depuis 1815; motif: instrument de politique extérieure pour un petit Etat, cohésion du pays.	Neutralité librement choisie, permanente et armée.	AELE, participation au PPP, à l'OSCE, à l'ONU, au Conseil de l'Europe.	La Suisse n'envisage pas d'adhérer à l'OTAN.	Env. 250 personnes (entre autres au Kosovo, en Corée du Nord/ Corée du Sud, Afghanistan, Géorgie, Proche-Orient).

LA SITUATION

L'évolution des conflits au XX^e siècle:

Jusqu'au début du XX^e siècle, la guerre était considérée comme un moyen légitime de défense des intérêts nationaux. Avec la création de la Société des Nations, puis des Nations Unies (ONU), la guerre a été mise au ban des nations.

Aujourd'hui, de nombreux conflits ne se produisent plus entre des Etats, mais à l'intérieur de ceux-ci. Le droit de la neutralité ne s'applique pas à cette dernière catégorie. Toutefois, la création et la disparition d'Etats sont en tout temps susceptibles de modifier la situation. Par ailleurs, les conflits sont de plus en plus complexes et imprévisibles en raison de la participation d'acteurs non gouvernementaux de milieux extrémistes, terroristes ou du crime organisé, et du délabrement des structures de l'Etat. Souvent, ce sont des formes de violence asymétriques qui dominent.

Les situations conflictuelles les plus importantes de 1995 à 2003

La liste ci-dessous donne quelques exemples de situations conflictuelles dans le monde. Les conflits entre Etats sont indiqués en **gras**.

Europe

Albanie
Arménie–Azerbaïdjan
**Bosnie et Herzégovine–
ex-Yougoslavie**
Chypre
Croatie–Serbie
Espagne (Pays basque)
Fédération de Russie
Géorgie
Grande-Bretagne
(Irlande du Nord)
Macédoine
Moldavie
Serbie–OTAN (Kosovo)
Turquie

Asie

Afghanistan
Bangladesh
Cambodge
Chine
**Corée du Nord–
Corée du Sud**
Iles Salomon
Inde
Inde–Pakistan
Indonésie
Irak–USA
Israël–Liban
Israël (Palestine)
Laos
Liban

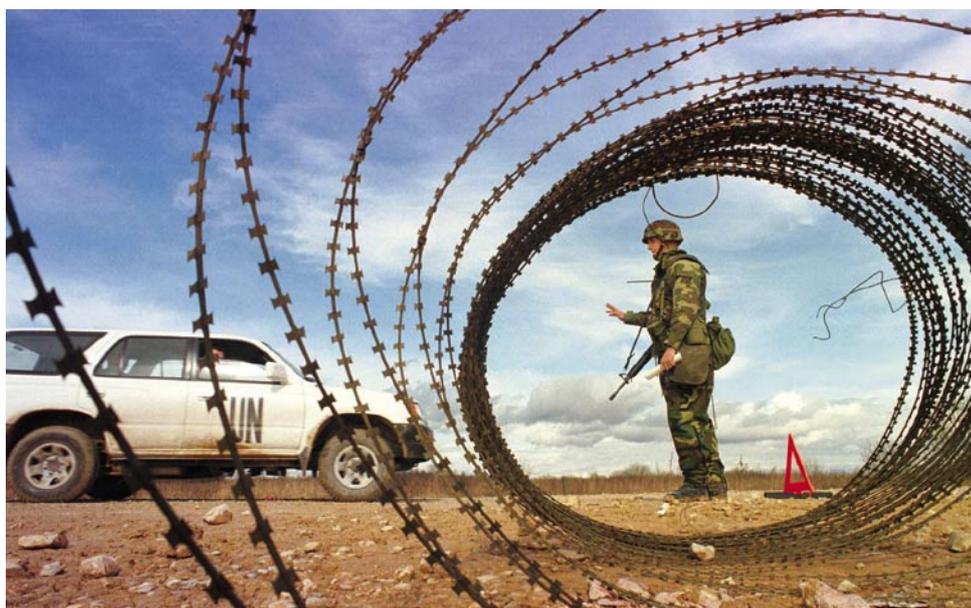
Myanmar
Népal
Ouzbékistan
Papouasie-
Nouvelle Guinée
Philippines
Sri Lanka
Tadjikistan
Timor oriental
Yémen

Amérique

Colombie
Equateur–Pérou
Guatemala
Haïti
Mexique
Pérou
Venezuela

Afrique

Algérie
Angola
Burundi
Comores
Congo (Brazzaville)
RD du Congo
Côte d'Ivoire
Egypte
Ethiopie–Erythrée
Guinée-Bissau
Libéria
Madagascar
Maroc
Mozambique
Nigeria
Ouganda
République
centrafricaine
Rwanda
Sénégal
Sierra Leone
Somalie
Soudan
Tchad



Des organisations pour résoudre les conflits

Depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, différentes organisations et forums de coopération ayant pour but de prévenir les conflits et de garantir la paix ont vu le jour. Les États neutres sont, dans un certain nombre de cas, également représentés dans ces organisations et contribuent activement à la résolution des conflits.

L'ONU

L'ONU est une association d'États dont le but est de garantir la paix mondiale. Le Conseil de sécurité de l'ONU a la responsabilité première du maintien de la paix et de la sécurité. Il confère leur légitimation juridique et politique aux opérations militaires internationales de maintien de la paix. Il décrète, conformément à la Charte des Nations-Unies, des mesures pacifiques de gestion des crises ou des mesures coercitives: interventions militaires ou sanctions économiques.

L'OSCE

L'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe se préoccupe, avant tout par les moyens de la diplomatie préventive, de promouvoir la sécurité et la paix, les droits de l'homme et la démocratie ainsi que la coopération en Europe. Elle est la seule organisation à laquelle appartiennent tous les États européens. L'OSCE s'investit pour la paix, en particulier en organisant et en surveillant des élections et en menant à bien des missions dans les régions en crise.

L'OTAN

L'alliance défensive regroupe 26 États européens et nord-américains. Sa mission première est de défendre les États membres contre toute attaque militaire. Elle est également prête, en dehors du cadre de l'alliance, à maintenir et à imposer la paix par des moyens militaires.



Séance du Conseil de sécurité de l'ONU

Le PPP / CPEA

Afin de pouvoir renforcer la coopération en faveur de la paix également avec des pays qui ne sont pas membres de l'OTAN, celle-ci a pris l'initiative, en 1994, de créer le Partenariat pour la paix (PPP). Venant se joindre aux 26 pays membres de l'OTAN, 20 autres États européens (y compris la Suisse) y participent. Ils siègent tous au Conseil de partenariat euro-atlantique (CPEA), créé en 1997, qui fait office de forum en matière de politique de sécurité.

L'UE

L'Union européenne (UE) a été fondée en tant qu'organisation économique. Elle a cependant contribué de manière décisive à assurer l'entente et la paix entre ses 25 pays membres. L'UE poursuit une politique extérieure et de sécurité commune.

Le Conseil de l'Europe

Le Conseil de l'Europe est une organisation regroupant 45 États européens, dont la Suisse est membre. Ses tâches principales sont la défense des droits de l'homme, la défense de l'État de droit et de la démocratie.

LA POLITIQUE DE NEUTRALITÉ

Un travail de précision:

Le Conseil fédéral s'appuie sur le droit de la neutralité et les considérations relatives à la politique de neutralité pour élaborer ses décisions. La prise de décision exige toujours une appréciation pertinente de la situation du moment.

Quatre exemples concrets illustrent brièvement quelles ont été, dans chaque cas, les considérations déterminantes et les décisions qui en ont découlé.

La Seconde Guerre mondiale

La plus grande guerre qui ait jamais eu lieu implique deux voisins de la Suisse dès 1939, puis tous dès 1940 (à l'exception du Liechtenstein). Aujourd'hui, on sait que les plans allemands prévoyaient d'envahir la Suisse.

Considérations

Situation / contexte

La Suisse doit faire face à deux exigences simultanées: préparer sa défense et assurer sa survie économique. Entre 1940 et 1944, le pays se trouve entouré de territoires dominés par les puissances de l'Axe Berlin-Rome.

Droit de la neutralité

L'Etat neutre a droit à l'inviolabilité de son territoire et il a, parallèlement, le devoir d'en garantir l'intégrité.

Histoire

En 1939, la Suisse déclare formellement sa neutralité, conformément aux Conventions de La Haye. Cette neutralité déclarée est largement respectée par les belligérants.

Tradition

La génération au pouvoir en 1939 perçoit la neutralité comme la continuation cohérente de la politique suivie durant la Première Guerre mondiale et durant la Guerre franco-allemande de 1870/71.

Décisions

Application de la politique de neutralité

Afin de garantir une neutralité crédible, la Suisse mobilise un effectif qui atteindra jusqu'à 450 000 hommes et femmes pour assurer la défense nationale. Elle fixe ainsi le prix que devrait payer tout envahisseur. C'est par ce moyen, et par des concessions économiques aux puissances de l'Axe, qu'il est possible de sauvegarder l'indépendance du pays. Avec le recul, il apparaît que la politique d'asile de la Suisse aurait dû être plus généreuse.

La Guerre du Golfe 1991

En 1990, l'Irak attaque le Koweït. Le Conseil de sécurité de l'ONU décrète des sanctions économiques et confie à une coalition internationale, conduite par les Etats-Unis, l'exécution de mesures de contrainte militaires à l'encontre de l'Irak. Dans un premier temps, celle-ci consolide la défense de l'Arabie saoudite, puis, en 1991, libère le Koweït.

Considérations

Situation / contexte

La Suisse est invitée à s'associer aux sanctions économiques de l'ONU contre l'Irak. Elle est également sollicitée d'accorder des droits de survol en faveur de la coalition conduite par les Etats-Unis.

Droit de la neutralité

Du point de vue du droit de la neutralité, rien ne s'oppose à une participation à des sanctions économiques. La même considération vaut en tout cas pour les droits de survol à caractère humanitaire. Le Conseil fédéral ordonne dans le même temps un examen approfondi de la compatibilité du droit de la neutralité avec les sanctions de l'ONU.

Histoire

Dans les années vingt, la Suisse avait déjà eu recours à la «neutralité différenciée». Elle s'était alors associée à des sanctions économiques, mais pas à d'autres mesures de la Société des Nations.

Tradition

La Suisse s'engage traditionnellement pour le renforcement du droit international, ainsi que pour la sécurité et pour la paix.

Décisions

Application de la politique de neutralité

La Suisse participe aux sanctions économiques contre l'Irak. Elle n'accorde pas de droits de survol pour des formations de combat. Par contre, la coalition est autorisée à survoler la Suisse pour les interventions humanitaires.

La guerre au Kosovo 1999

Au printemps de 1999, le conflit entre les Serbes et les Albanais du Kosovo s'envenime. Des centaines de milliers de personnes sont expulsées, en premier lieu des Albanais du Kosovo. Des massacres ont lieu. L'OTAN, sans être mandatée par le Conseil de sécurité de l'ONU, s'engage dans le conflit pour mettre fin aux violations des droits de l'homme. A la fin mai, un accord politique est conclu. Le Kosovo reste, sur le plan formel, intégré à la Yougoslavie. Les réfugiés reviennent. Sous mandat de l'ONU, la force internationale de maintien de la paix KFOR s'établit au Kosovo.

Considérations

Situation / contexte

Pour la Suisse, les violations des droits de l'homme perpétrées au Kosovo sont inacceptables. Elle doit aussi prendre en considération qu'elle est le principal pays d'accueil pour les réfugiés. Un de ses intérêts majeurs est de voir s'instaurer au Kosovo une situation où le respect de l'être humain prévaut, ainsi que le retour des réfugiés dans leur pays.

Droit de la neutralité

L'octroi de droits de transit pour les missions de combat n'entre pas en ligne de compte puisque l'OTAN n'a pas été expressément mandatée par l'ONU pour effectuer ce genre de mission. La participation de la Suisse à des actions humanitaires et à des sanctions économiques internationales ne pose toutefois pas de problèmes. Après la guerre, des droits de transit peuvent être accordés puisque l'engagement de la force de maintien de la paix KFOR repose sur un mandat de l'ONU et que la Yougoslavie a donné son accord. Ainsi, la participation suisse à la KFOR est aussi compatible avec le droit de la neutralité.

Histoire

L'engagement de la Suisse au Kosovo et dans ses environs s'inscrit dans la droite ligne de la politique qu'elle a suivie jusqu'à présent. La Suisse s'acquitte de ses devoirs d'Etat neutre et profite de sa marge de manœuvre pour témoigner activement sa solidarité.

Tradition

La neutralité n'a jamais empêché la Suisse de s'engager pleinement pour faire respecter les droits de l'homme.

Décisions

Application de la politique de neutralité

La Suisse participe à l'initiative humanitaire «FOCUS» en Yougoslavie et fournit un soutien humanitaire aux réfugiés qui se trouvent en Albanie («ALBA») et en Macédoine. Le Conseil fédéral ne consent pas de droits de transit à l'OTAN pour ses missions de combat. Il applique les sanctions non militaires contre la Yougoslavie. Sous le couvert d'un mandat du Conseil de sécurité de l'ONU, la Suisse participe à la KFOR et accorde des droits de transit.

La guerre en Irak 2003

En mars 2003, une coalition menée par les Etats-Unis attaque l'Irak. Le président américain, George W. Bush, déclare le 19 mars 2003: «Le peuple des Etats-Unis d'Amérique, ses amis et ses alliés, ne veulent pas se soumettre à un régime injuste qui menace la paix avec des armes de destruction massive.» Un autre argument est que le régime irakien soutient le terrorisme et qu'un Irak libéré favorise la démocratie au Proche et au Moyen-Orient. Les forces de la coalition occupent le pays et arrêtent Saddam Hussein; la situation reste instable et est marquée par la violence.

Considérations

Situation / contexte

Le 20 mars 2003, le président de la Confédération, Pascal Couchepin, déclare devant l'Assemblée fédérale: «Nul ne peut nier que les dirigeants irakiens portent une lourde responsabilité dans cette guerre qui s'abat sur eux», se référant ainsi aux violations répétées du droit international et des droits de l'homme par le régime irakien.

Droit de la neutralité

La coalition menée par les Etats-Unis d'Amérique attaque l'Irak sans mandat de l'ONU. Pour la Suisse, l'option ne peut être que l'application conséquente du droit de la neutralité. Le président de la Confédération précise toutefois que neutralité et solidarité restent étroitement liées: «Lorsque des conflits armés entre Etats menacent ou qu'ils éclatent, le rôle de la Suisse n'est pas de s'y associer. Son génie propre l'invite à tout mettre en œuvre pour chercher à prévenir le conflit, pour protéger les victimes de la guerre, pour favoriser le retour à la paix et pour lutter contre les causes de la violence.»

Histoire

Le fort accent mis sur l'ONU en tant que source légitimant le droit international public correspond à l'attitude développée par les autorités à partir de la Mission de Corée en 1953, dans les années nonante et avec l'adhésion de la Suisse à l'ONU.

Tradition

Neutralité ne signifie en aucun cas qu'il faut renoncer à la liberté de parole. C'est ainsi que le président de la Confédération souligne clairement la brutalité du régime de Saddam Hussein: «En 1988, il a réprimé une rébellion de ses compatriotes kurdes en gazant des milliers d'entre eux.»

Décisions

Application de la politique de neutralité

La Suisse crée immédiatement le *Humanitarian Issues Group Iraq*, dans le but d'offrir un forum international pour les questions humanitaires. Elle autorise le survol de son territoire pour des vols d'évacuation humanitaires et médicaux. De plus, elle soumet au droit de la neutralité l'exportation d'armement dans les Etats qui sont en guerre (voir page 11).

NEUTRALITÉ: RÉSUMÉ

«Une neutralité marquée au sceau de l'honnêteté sera, je le crains, une pilule que nos amis auront de la peine à avaler. Elle est cependant indispensable, si nous voulons nous éviter les horreurs de la guerre.»

Thomas Jefferson (1743-1826), troisième président des Etats-Unis d'Amérique

SEPT POINTS ESSENTIELS

Instrument

- 1 La neutralité est un instrument efficace de la politique extérieure et de sécurité de la Suisse. Elle a fait ses preuves lors de deux conflits mondiaux.

Sécurité

- 3 La neutralité doit être adaptée à la nouvelle situation de politique de sécurité à laquelle l'Europe est confrontée. Renoncer à la neutralité ne serait envisageable que dans la mesure où notre sécurité y gagnerait.

Approbation

- 2 La neutralité est largement approuvée par le peuple. Au cours des siècles, elle a contribué de manière essentielle au maintien de la cohésion de la Confédération. La neutralité fait partie de la tradition, de l'histoire et de l'identité de notre pays et de ses citoyennes et citoyens.

Limites

- 4 Le droit international public définit clairement la politique de neutralité. L'adhésion à une alliance défensive n'est pas possible.



Marges de manœuvre

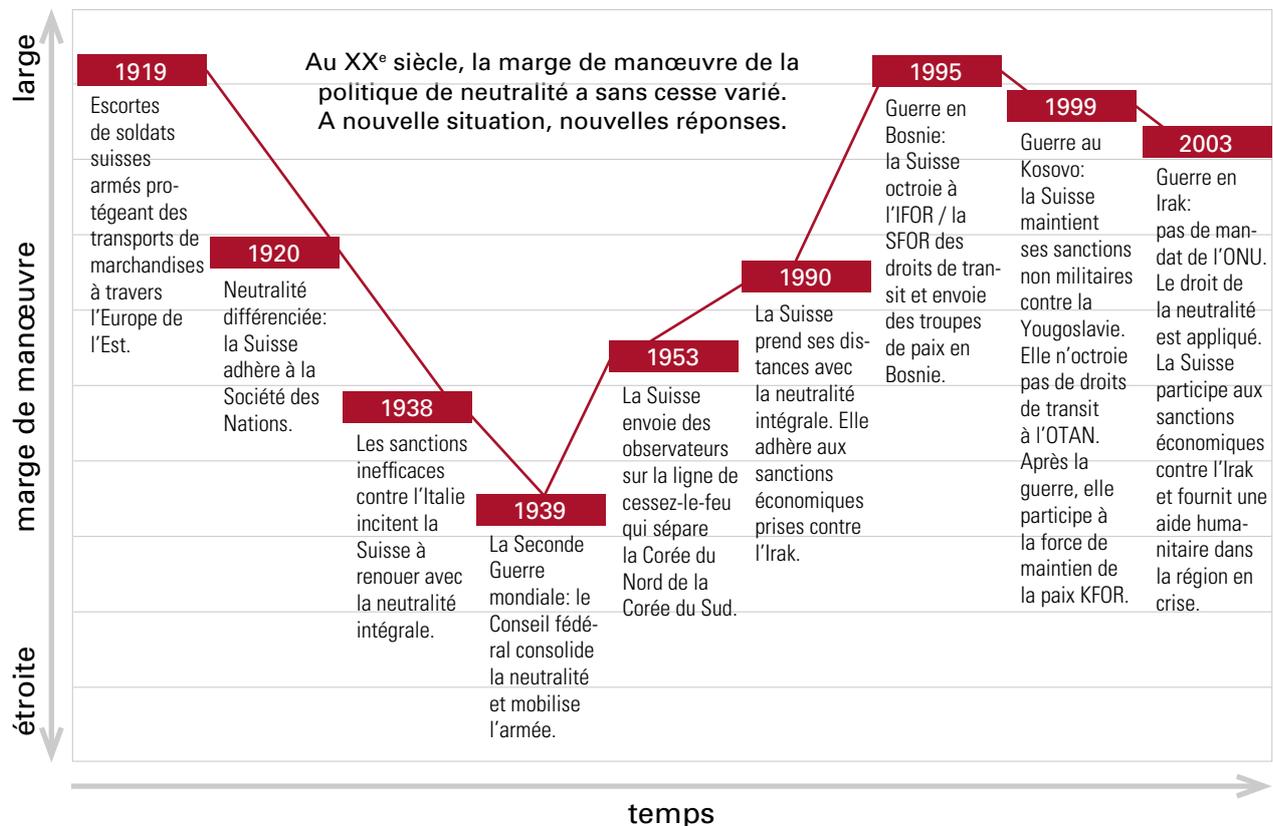
5 Depuis des générations, la neutralité offre des marges de manœuvre. Par exemple, depuis 1953, pour l'engagement en Corée. Ou pour la participation à des sanctions économiques internationales. Ou pour celle au Partenariat pour la paix. Ou pour un armement permettant aux militaires en mission à l'étranger d'assurer leur propre protection. Ou encore en tant que membre de l'ONU.

Conséquences

6 L'une des conséquences de la neutralité est de devoir renoncer à la protection que garantit une alliance. D'un autre côté, elle permet d'éviter que le pays soit entraîné dans des conflits étrangers.

Adéquation à la situation

7 La neutralité est vécue de manière active, solidaire et conforme à la situation. C'est ainsi qu'elle est comprise et respectée.





Impressum

Editeur: Service de la communication du DDPS, Palais fédéral est, 3003 Berne
Auteurs: Stefan Aeschimann, Emmanuel Bichet, Christian Catrina, Bozena Huser, Urban Kaufmann, Sonja Margelist, Hansruedi Moser, Marco Oswald, Ruedi Plüss, Markus Rusch, Paul Seger, Jürg Stüssi-Lauterburg, Thomas Suremann, Anton Thalmann, Sylvia Zemp
Réalisation technique: Alfred Greminger
Concept/mise en page: Etat-major de soutien à la communication, Chancellerie fédérale
Adresse de commande: Brochure «La neutralité de la Suisse», N° de commande 95.630 f 10.2004 15000 121885/2
A commander gratuitement auprès de l'OFCL/Vente de publications, 3003 Berne (commande par écrit uniquement).
Commande via Internet: www.bbl.admin.ch/bundespublikationen

DDPS / 4^e édition revue et corrigée



Des suggestions, des critiques?

Votre opinion sur la brochure «La neutralité de la Suisse» nous intéresse.
Contactez-nous!
Communication du DDPS, Palais fédéral est, 3003 Berne

