

État du débat sur la neutralité de la Suisse

Depuis le changement d'époque induit par le conflit en Ukraine, l'approche de la neutralité suisse est de nouveau source de controverse. Jusqu'à présent, le Conseil fédéral n'a pas jugé utile de procéder à des adaptations, mais il doit se préparer à un débat intense dans le cadre de l'«initiative sur la neutralité». Ce sera également l'occasion de discuter de l'orientation de la politique étrangère et de la politique de sécurité en général.

Par Daniel Möckli

Fin février 2022, le Conseil fédéral a adopté une position claire face à l'agression militaire russe contre l'Ukraine: la Suisse a condamné «avec la plus grande fermeté» cette violation du droit international et a repris les sanctions de l'UE. En revanche, la Suisse éprouve bien plus de difficultés à déterminer les conclusions qu'il convient de tirer de ce changement d'époque. Elle est plus divisée que d'habitude en ce qui concerne son positionnement sur la scène internationale et l'élaboration de sa politique de sécurité.

Parmi les sujets controversés figure la future approche de la neutralité. Le Conseil fédéral n'a pas donné suite aux propositions de discussion sur une réforme formulées par le ministre des Affaires étrangères, Ignazio Cassis. À la place, il a conclu dans son rapport sur la neutralité d'octobre 2022 que «la pratique de la neutralité, telle qu'elle a été définie pour la dernière fois en 1993 et poursuivie depuis, laisse à la Suisse une marge de manœuvre suffisante pour réagir aux événements qui surviennent en Europe depuis le déclenchement de la guerre en Ukraine».

Alors que le Conseil fédéral a choisi de s'en tenir à la ligne établie dans le Rapport 93, les controverses sur la neutralité se sont enflammées sur des questions spécifiques telles que les sanctions de l'UE et la (ré)exportation de matériel de guerre. D'une part, ces controverses se révèlent relativement



La présidente de la Confédération Viola Amherd et le président ukrainien Volodymyr Zelensky passent en revue la garde d'honneur à Berne le 15 janvier 2024. Keystone / Alessandro Della Valle / Pool via Reuters

diffuses, ce qui s'explique notamment par le fait que la Suisse n'a guère eu besoin de se pencher sur son approche de la neutralité depuis la guerre en Irak de 2003 et la guerre au Liban de 2006. D'autre part, il apparaît une fois de plus que ces débats sont le reflet de vastes divergences sur la conception des rôles en matière de politique étrangère et de politique de sécurité, divergences parfois masquées par le vocabulaire de la neutralité et la lutte pour imposer la «bonne» interprétation de cette notion.

Dans le contexte de ces débats, des propositions de modifications fondamentales de la conception de la neutralité ont été mises sur la table. Deux des plus importantes sont l'«initiative sur la neutralité» et le manifeste «Neutralité 21». Ces propositions induisent également un changement de cap en matière de politique étrangère et de politique de sécurité. Leur orientation et leurs implications sont examinées dans les sections suivantes. Cette analyse montre également comment la Suisse pourrait maximiser sa

marge de manœuvre et préserver les intérêts en matière de politique étrangère et de politique de sécurité définis par le Conseil fédéral en apportant des modifications bien plus mesurées à sa pratique de la neutralité dans le sens d'une variante «statu quo plus». Cet état des lieux entend contribuer à une discussion objective sur l'avenir de la neutralité de la Suisse.

Fonctions de la neutralité

Pour commencer, il est important de clarifier le rôle que joue une conception de la neutralité. Le Conseil fédéral a répondu aux tournants de 1919, 1945 et 1989 par des conceptions de la neutralité chaque fois différentes (celles-ci n'étant adoptées qu'avec un certain retard après la Seconde Guerre mondiale et la guerre froide). Toutes avaient en commun de se référer au droit de la neutralité, codifié à La Haye en 1907, qui définit les droits et les devoirs des États neutres en cas de guerre interétatique. Le Conseil fédéral a toujours souligné que la neutralité suisse était perpétuelle et reconnue par le droit international. Dans le même temps, elle n'a jamais été considérée

Les controverses sur la neutralité se sont enflammées sur des questions spécifiques telles que les sanctions de l'UE et la (ré)exportation de matériel de guerre.

comme un objectif constitutionnel, mais comme un «instrument de la politique de sécurité, de la politique extérieure et de la politique économique de la Suisse» (rapport 2022). Il convient toutefois de noter que la neutralité a parfois aussi été idéologisée, notamment dans les années 1950.

Dans une perspective à long terme, l'on peut attribuer à la neutralité plusieurs fonctions politiques dont l'importance varie selon les périodes. Lorsque les lignes de conflits étaient proches de la frontière suisse, c'est la *fonction de protection* qui occupait une place prépondérante. Une deuxième fonction est liée à la contribution que la neutralité peut apporter à la stabilité en Europe: à l'époque où les positions intra-européennes étaient polarisées, on parlait de *fonction d'équilibre*. Dans sa *fonction de politique extérieure*, le concept s'est établi comme le fondement des bons offices et, de façon plus générale, du *soft power* de la Suisse au niveau mondial. Sur le plan de l'économie extérieure, la neutralité favorise une politique de libre-échange avec une large assise géographique. Il convient

également de mentionner la *fonction d'intégration* interne que le concept revêt pour la Suisse et son identité de nation portée par une volonté politique commune.

Selon l'ordre international, ces fonctions ont été mises en avant de différentes manières dans les conceptions de la neutralité. Il n'existe pas de consensus politique sur le poids qu'il faudrait accorder à chacune d'entre elles aujourd'hui. Toutefois, la neutralité continue sans conteste de bénéficier d'un taux d'approbation extrêmement élevé au niveau national. De plus, il existe des points de référence concernant son rôle instrumental dans le contexte actuel. Outre la Constitution fédérale (en particulier l'article 2 sur le but de la Confédération), la Stratégie de politique extérieure 2024-2027 énonce notamment ces principes.

Dans ce document d'orientation du 31 janvier 2024, le Conseil fédéral situe pour la première fois la Suisse de manière explicite dans le paysage politique mondial (chapitre 3.2). Même si de nombreux aspects restent trop vagues pour permettre l'élaboration d'un texte susceptible de recueillir une majorité, la stratégie montre clairement que la Suisse cherche un équilibre entre une coresponsabilité renforcée (en matière de politique de sécurité) en *Europe* et un positionnement qui reste tourné vers le *monde* dans le cadre de sa politique étrangère et de sa politique économique extérieure. Comme l'indique également le rapport complémentaire au rapport sur la politique de sécurité 2021, la Suisse entend tenir compte de l'aggravation de la menace dans son environnement régional. En parallèle, elle doit aussi s'adapter à un monde moins occidental.

Si la notion de neutralité n'est pas uniquement considérée sous l'angle de la politique de sécurité, sa conception actuelle ne devrait donc pas faire obstacle, dans la mesure du possible, à la coresponsabilité européenne. Dans le même temps, elle ne réduirait pas excessivement les opportunités mondiales qui lui sont associées.

L'«initiative sur la neutralité»

Le nouvel article constitutionnel proposé par l'«initiative sur la neutralité» aurait pour conséquence, s'il est adopté, d'éloigner la Suisse de ses partenaires européens sur l'axe Europe/monde. La reprise de sanctions en dehors du cadre de l'ONU serait limitée. L'étendue de cette restriction est sujette à interprétation. L'expression «État belligé-

«Initiative sur la neutralité»

D'après l'initiative, la Constitution fédérale devrait être modifiée comme suit:

Art. 54a Neutralité suisse

- 1 La Suisse est neutre. Sa neutralité est perpétuelle et armée.
- 2 La Suisse n'adhère à aucune alliance militaire ou défensive. Est réservée la coopération avec une telle alliance en cas d'attaque militaire directe contre la Suisse ou en cas d'actes préparatoires à une telle attaque.
- 3 La Suisse ne participe pas aux conflits militaires entre États tiers et elle ne prend pas non plus de mesures coercitives non militaires contre un État belligérant. Sont réservées ses obligations envers l'Organisation des Nations Unies (ONU) et les mesures visant à éviter le contournement des mesures coercitives non militaires prises par d'autres États.
- 4 La Suisse fait usage de sa neutralité perpétuelle pour prévenir et résoudre les conflits, et elle met à disposition ses services en qualité de médiatrice.

rant» et le contexte de neutralité de la disposition constitutionnelle proposée indiquent que l'on parle ici de mesures coercitives non militaires en lien avec des guerres *entre États*. Concrètement, cela signifierait que la Suisse ne pourrait plus reprendre les sanctions de l'UE contre la Russie, mais qu'elle pourrait le faire en cas de conflit intraétatique, comme c'est déjà souvent le cas.

Reste à savoir si cette distinction correspond à l'intention du comité de l'initiative. Quoi qu'il en soit, le dossier russe occupe une place centrale dans la politique de sécurité transatlantique. Une désolidarisation de la Suisse sous la forme d'une levée unilatérale des sanctions contre la Russie pèserait sur ses relations avec ses partenaires occidentaux. Dans le sillage de cette décision, un positionnement politique mondial plus marqué *entre* les différents centres de pouvoir serait un pari risqué sur l'avenir. Si la polarisation internationale se poursuit, il sera encore plus important d'avoir des partenaires fiables. De plus, compte tenu des interdépendances de la Suisse et de la portée des sanctions actuelles, le retour proposé à une politique «courant normal» qui permettrait d'éviter le contournement des sanctions serait encore plus difficile à mettre en œuvre que pendant la guerre froide.

Le texte de l'initiative doit également être interprété au regard de la coopération politique dans le domaine de la sécurité. La

réserve formulée peut être reliée à la question étroite de savoir dans quelles circonstances une défense commune avec l'OTAN serait envisageable. Cependant, l'on peut aussi comprendre dans cette phrase qu'une collaboration avec l'Alliance atlantique serait uniquement possible en cas d'attaque imminente contre la Suisse. Par rapport à la situation d'aujourd'hui, cela mènerait probablement à une réduction de la coopération avec l'OTAN (avec des répercussions difficilement évitables sur la coopération bilatérale en matière de sécurité). À moins que l'on ne lise le niveau de menace actuel comme si la Suisse se trouvait déjà dans une «phase d'avant-guerre» et participait à une «guerre hybride», tel que l'explique le [rapport de la Commission d'étude de la politique de sécurité](#).

Deux autres points méritent d'être évoqués. Premièrement, avec le nouvel article constitutionnel 54a, la neutralité perdrait son caractère jusqu'ici instrumental. Deuxièmement, il ancrerait pour la première fois dans la Constitution des éléments reflétant une conception spécifique de la neutralité, ce qui limiterait la future marge de manœuvre du Conseil fédéral sur la question.

Le manifeste «Neutralité 21»

Le manifeste «[Une neutralité pour le 21e siècle](#)» a pour objectif de permettre un partenariat approfondi en matière de sécurité entre la Suisse et ses partenaires européens. Il a été élaboré par un comité de sept personnes et publié à la fin du mois de mai 2024. Parmi ses 87 premières et premiers signataires figurent trois anciens conseillers fédéraux (Joseph Deiss, Samuel Schmid, Kaspar Villiger), plusieurs parlementaires et d'autres personnes participant ou ayant participé à la vie publique suisse.

Le manifeste appelle à entreprendre «rapidement» une adaptation de la neutralité et identifie dix pierres angulaires en faveur d'une nouvelle conception. La revendication la plus ambitieuse est que la Suisse ne s'appuie plus sur les Conventions de La Haye de 1907, et donc sur le droit de la neutralité, mais qu'elle définisse le contenu et la mise en œuvre du concept «de manière autonome et en fonction de la situation». La neutralité ne doit plus être fondée sur le droit international, mais sur le contexte politique. Cette consécration politique doit reposer sur différents piliers, notamment la [Charte des Nations Unies](#) et la Constitution fédérale.

Selon le manifeste, la Suisse doit rester neutre tant que la neutralité politique sert

sa sécurité, ce qui nécessite un examen au cas par cas. En temps de paix, elle doit se préparer avec l'OTAN et l'UE de manière à pouvoir assurer une défense militaire commune avec les États de droit démocratiques en cas d'agression. La [loi sur les embargos](#) doit être adaptée de sorte que la Suisse puisse également prendre ses propres mesures. La [loi sur le matériel de guerre](#) doit également être révisée afin que la neutralité ne détermine plus l'organisation des exportations d'armes.

La neutralité politique et non permanente proposée se rapproche du concept de liberté d'alliance pratiqué par la Suède et la Finlande avant leur adhésion à l'OTAN. Les dix pierres angulaires sont précédées de deux pages expliquant pourquoi la Suisse doit totalement redéfinir sa neutralité. L'un des arguments centraux est que les Conventions de La Haye, et donc le fondement juridique international de la neutralité, seraient «dépassées» et ne pourraient plus constituer les bases du concept. L'interdiction d'agression et de recours à la force posée par la Charte des Nations Unies rend notamment obsolète le principe d'égalité de traitement militaire qu'établissent les textes de 1907. Ce principe désigne l'obligation des États neutres de traiter les parties au conflit de façon égale dans leur réglementation sur l'exportation et le transit *privés* de biens d'armement, et ce en complément de l'interdiction générale de leur livrer du matériel de guerre provenant des stocks de l'armée. Le manifeste déplore spécifiquement le fait que la Suisse traite «l'agresseur, la Russie» de la même manière que «la victime, l'Ukraine», ce qu'elle n'est pas autorisée à faire en tant que membre de l'ONU.

Le Conseil fédéral et, probablement, la majorité des spécialistes du droit international en Suisse s'opposent à cette façon de voir les choses et affirment que la validité contractuelle et le droit coutumier international des Conventions de La Haye subsistent malgré la Charte des Nations Unies. Selon la conception actuelle, le droit de la neutralité entre en jeu lorsque le Conseil de sécurité ne parvient pas à trouver un consensus sur des mesures de sécurité collective en vertu de la Charte des Nations Unies. Dans son rapport de 2022, le Conseil fédéral montre pourquoi le droit de la neutralité reste globalement pertinent en dehors des décisions du Conseil de sécurité des Nations Unies. Il convient d'ailleurs de mentionner que le dernier État à avoir ratifié les Conventions de La Haye en 2015 est justement l'Ukraine.

La neutralité et le droit international

- Le droit de la neutralité et la Charte des Nations Unies sont deux institutions distinctes de droit international, qui abordent le problème du recours à la force à différents niveaux et se complètent.
- Le Conseil fédéral offre une conception alternative du droit international: le droit de la neutralité s'applique lorsque le système de sécurité collective des Nations Unies ne fonctionne pas.
- Le droit de la neutralité est amoral (mais pas immoral): il n'y a pas de distinction entre le bien et le mal. En revanche, cette distinction peut être effectuée dans le cadre de la politique de neutralité et de la politique étrangère.
- Le droit de la neutralité donne lieu à des droits et des devoirs spécifiques pour les États neutres, ce qui n'est pas le cas de la Charte des Nations Unies.

Le manifeste ne présente pas d'argumentation aussi claire sur le plan du droit international *contre* la pertinence du droit de la neutralité. Les raisons pour lesquelles la Suisse devrait s'appuyer sur un concept plus pragmatique sont essentiellement d'ordre politique. Le manifeste explique par exemple que les fonctions de protection, d'équilibre et d'intégration de la neutralité sont aujourd'hui caduques.

Quoi que l'on pense de cette argumentation, deux points d'interrogation subsistent: premièrement, sans le droit de la neutralité, il n'est pas certain que le système politique suisse soit en mesure de définir à temps la position spécifique de la Confédération dans de nouvelles situations de conflit. Certes, les Conventions de La Haye laissent elles aussi un nombre insatisfaisant de questions en suspens dans les affrontements actuels. Mais sans ce cadre international, le brouillard de la neutralité suisse risque de s'épaissir encore.

Deuxièmement, le manifeste propose que la Suisse renonce «à légiférer sur la politique de neutralité». Or, on ne sait pas quelles seraient les répercussions de cette position sur la perception de la Suisse dans le monde. Il est probable que la Suisse soit davantage considérée comme faisant partie de l'Europe géopolitique sur l'axe Europe/monde. Dans tous les cas, la mise en œuvre du manifeste aurait au moins autant d'impact sur la politique étrangère et la politique de sécurité de la Suisse que l'«initiative sur la neutralité», même si c'est dans l'autre sens. Quoi qu'il en soit, aucune décision

politique immédiate n'est à l'ordre du jour concernant le manifeste qui, pour l'instant, invite seulement à la réflexion.

L'option «statu quo plus»

Les Conventions de La Haye et le principe d'égalité de traitement militaire constituaient jusqu'à présent l'essence de la neutralité suisse. Si l'objectif est d'élargir la marge de manœuvre dans la coopération en matière de sécurité, on pourrait envisager des adaptations plus évolutives que disruptives du concept, par rapport au manifeste. Elle ne remet en cause ni la neutralité perpétuelle, ni l'équilibre Europe/monde, mais pourrait permettre à la Suisse de se positionner encore plus clairement comme co-artisane de la sécurité européenne.

Ces mesures sont regroupées ici sous l'option «statu quo plus». Elles sont combinables ou applicables séparément. Il s'agit principalement d'évolutions de la pratique de la neutralité dans le cadre de la conception existante. Cette approche de réforme en douceur s'appuie sur une double logique. Premièrement, un État neutre crédible doit être capable de supporter une certaine pression internationale. Deuxièmement, compte tenu des nouvelles réalités géopolitiques, la Suisse ne devrait pas non plus se contenter de gérer le *statu quo*.

Le cœur du problème est qu'au cours des trois dernières décennies, le Conseil fédéral et le Parlement ont nettement moins développé la coopération politique avec les partenaires dans le domaine de la sécurité que ne l'aurait permis la conception de 1993. La coopération militaire en est un exemple. Une participation plus large de l'armée suisse aux *exercices* menés par l'OTAN ou ses pays membres pour renforcer leur capacité de défense serait tout à fait compatible avec la neutralité. Ces considérations s'appliquent également aux exercices en vertu de l'article 5. La coopération militaire n'est

pas autorisée si elle crée des obligations d'assistance ou des contraintes qui empêcheraient la Suisse de rester neutre en cas de conflit armé international.

Dans le domaine des *exportations d'armes*, la Suisse pourrait mieux utiliser sa marge de manœuvre de politique de neutralité en

Une participation plus large de l'armée suisse aux exercices menés par l'OTAN serait tout à fait compatible avec la neutralité.

traitant de manière plus pragmatique les déclarations de réexportation de ses pays partenaires. Des pistes de modification de la loi sur le matériel de guerre dans ce sens sont sur la table (voir par exemple l'initiative parlementaire 23.403). Les discussions politiques restent difficiles, car ces projets réunissent des questions relevant de la neutralité, de l'industrie de l'armement, des droits humains et du contrôle démocratique. Une approche plus souple des aspects liés au *transit* devrait également être possible. La question de savoir si les efforts de l'OTAN pour renforcer son flanc est peuvent être considérés comme une intervention potentielle dans la guerre en Ukraine est une affaire d'appréciation. De même, on peut se demander si le principe d'égalité de traitement militaire n'est pas interprété de manière trop large lorsque le *matériel de protection* n'a pas de rôle militaire direct. Les lignes rouges sur ces questions semblent, dans certains cas, plus marquées par les réalités de la politique intérieure menée au cours des décennies passées que par les possibilités qu'offre le concept.

Perspectives

Le Conseil fédéral a décidé de recommander au peuple et aux cantons de rejeter l'«initiative sur la neutralité» sans lui opposer de contre-projet et prend ainsi un risque

considérable. Dans ce contexte, il ne serait guère possible sur le plan politique d'apporter des modifications conceptuelles de grande ampleur à la neutralité avant la votation qui devrait intervenir en 2026/27.

Des adaptations de la neutralité dans le sens de l'option «statu quo plus» restent une solution plus réaliste. On pourrait avancer des arguments plausibles du point de vue de la *politique de sécurité*. Sur le plan de la *politique étrangère*, les avis resteront partagés. La Conférence de haut niveau sur la paix en Ukraine au Bürgenstock, en juin 2024, a offert à la Suisse un répit vis-à-vis des critiques européennes sur sa neutralité. Cependant, le débat n'en reste pas moins nécessaire. Il ne serait pas judicieux de subordonner les réflexions de politique étrangère sur la coopération européenne en matière de sécurité aux efforts de la Suisse pour parvenir à une paix négociée entre l'Ukraine et la Russie, d'autant que les perspectives de tels efforts demeurent hasardeuses.

En ces temps incertains, de nombreux aspects restent mouvants. Un large débat sur l'appréciation de la menace, le positionnement de la Suisse et l'approche de la neutralité est indispensable. Lors de cet exercice, il convient de concilier, dans la mesure du possible, les intérêts en matière de politique étrangère et de politique de sécurité. Une telle compréhension commune est une condition essentielle pour élaborer une conception globale et cohérente de la sécurité, tel que le Conseil fédéral entend le faire dans la Stratégie de politique de sécurité 2025.

Voir le [site thématique du CSS](#) pour en savoir plus sur la sécurité euro-atlantique.

Daniel Möckli dirige le think tank du Center for Security Studies (CSS) à l'ETH de Zurich.

Les **analyses de politique de sécurité** du CSS sont publiées par le Center for Security Studies (CSS) de l'ETH de Zurich. Le CSS est un centre de compétence en matière de politique de sécurité suisse et internationale. Deux analyses paraissent chaque mois en allemand, français et anglais.

Éditeur: Lucas Renaud
Révision linguistique: Névine Schepers, Daniel Möckli
Layout et graphiques: Miriam Dahinden-Ganzoni

Feedback et commentaires: css.info@sipo.gess.ethz.ch
Plus d'éditions et abonnement: www.css.ethz.ch/cssanalysen

Parus précédemment:

La Géorgie à la croisée des chemins No 349
L'évolution des partenariats de l'UE et de l'OTAN No 348
L'approche japonaise de la promotion de la paix No 347
La médiation comme entreprise d'État en Türkiye No 346
Évolutions de la chaîne d'approvisionnement des puces No 345
Défis du réarmement: l'exemple de la poudre No 344

© 2024 Center for Security Studies (CSS), ETH Zürich
ISSN: 2296-0228; DOI: 10.3929/ethz-b-000697573