



# LA NEUTRALITÉ DE LA SUISSE

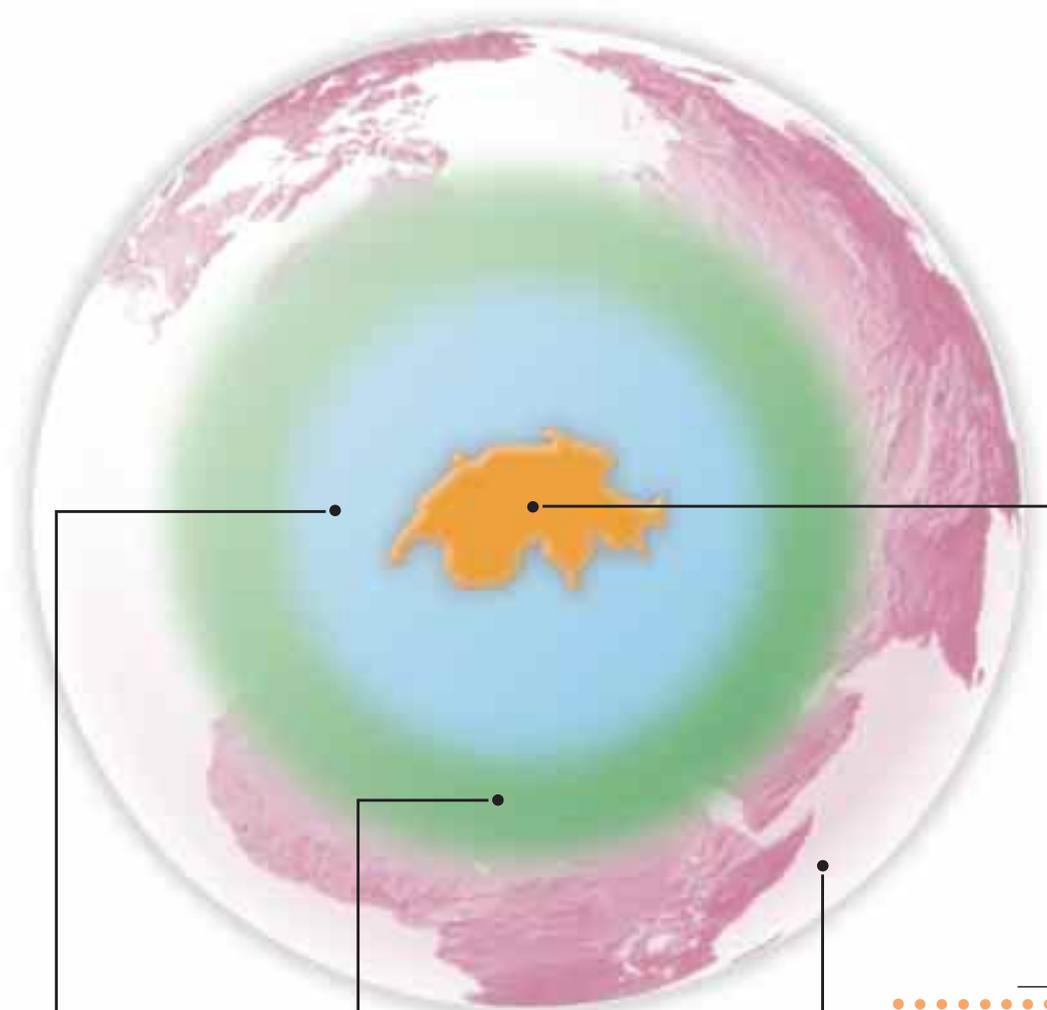


3<sup>e</sup> édition  
revue et corrigée

# LES ÉLÉMENTS DE LA NEUTRALITÉ

## *Les facteurs déterminants de la politique de neutralité*

Le droit de la neutralité, la situation internationale ainsi que la tradition et l'histoire représentent les facteurs déterminants de la politique de neutralité.



La politique de chaque Etat s'appuie sur son **histoire et sa tradition.**

Le **droit de la neutralité** définit le cadre juridique de l'engagement international de l'Etat neutre.

La **situation internationale** est l'un des facteurs qui définissent la marge de manoeuvre dont bénéficie la politique de neutralité. Durant la Seconde Guerre mondiale, par exemple, la marge de manoeuvre de la Suisse était très étroite.

La **politique de neutralité** garantit l'efficacité et la crédibilité de la neutralité. Elle est définie en fonction du droit, de la situation internationale, de l'histoire et de la tradition ainsi que de l'intérêt du pays.

**i** « 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

## Bons offices et cohésion intérieure

### Neutralité active

L'histoire n'a pas seulement appris à la Suisse à ne pas se laisser entraîner dans des conflits étrangers. Elle lui a aussi appris qu'il était important de faire preuve 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 les bérets jaunes en Bosnie.

### 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<sup>e</sup> siècle par exemple (conflits confessionnels), sur des tensions que la Suisse n'aurait pas pu supporter. Aux XIX<sup>e</sup> et XX<sup>e</sup> siècles, le fait de prendre parti pour l'Allemagne ou la France au-

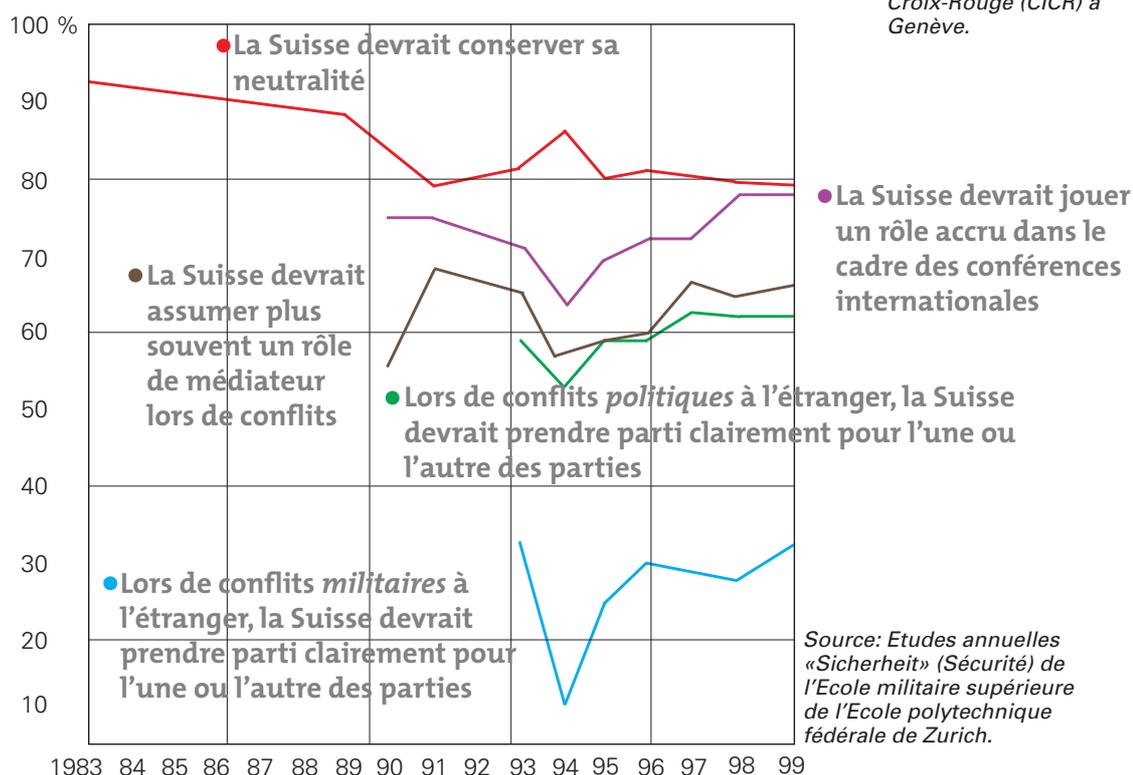
rait plongé la Confédération dans une crise nationale majeure. La neutralité vis-à-vis de l'extérieur a garanti la cohésion intérieure.



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

## Neutralité et solidarité: l'opinion des Suisses

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



# L'HISTOIRE

Au début, la neutralité a été d'une certaine manière dictée par la nécessité. Toutefois, les effets bénéfiques évidents qui en ont découlé 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 et de 1874 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

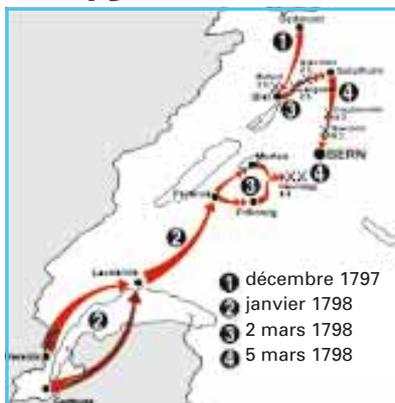
1515

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 1<sup>er</sup> conclut avec les vaincus une paix déterminante pour le futur. Pendant des siècles, ce traité de paix représente le fondement de la réserve manifestée par la Confédération sur le plan de la politique étrangère. A l'époque des conflits confessionnels, l'unité en matière de politique étrangère est de toute façon impossible.

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 Gothard, 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.

## L'occupation française

1798



Les quatre phases de l'invasion de la Suisse par les troupes françaises (frontières de 1998).

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 conséquence en est qu'en 1799, la Suisse devient le théâtre de la guerre européenne.

## La Suisse est un champ de bataille

1799

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



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.

## L'internement de l'armée de l'Est



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

### 1871

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).

## 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.

## 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 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'une 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 a refusé le projet d'adhésion à l'ONU.

## Les sanctions économiques

1990



Guerre du Golfe 1990/1991

Après l'attaque du Koweït, le Conseil de sécurité de l'ONU décrète des sanctions économiques contre l'Irak. Le conseiller fédéral René Felber 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).

## Bosnie

1995



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

La Suisse autorise le transit de personnel militaire et de matériel de la force internationale de paix IFOR / SFOR. Cette autorisation, qui est une contribution à la mise en oeuvre du droit international, est conforme à la neutralité. Elle repose sur un mandat du Conseil de sécurité de l'ONU.

## 1999

Lors de la guerre au Kosovo, la Suisse a rejeté la demande de l'OTAN d'autoriser le transit par son territoire de marchandises militaires. 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 relevant du domaine humanitaire. Sur mandat 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 permet 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).



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



*Soldats de la SWISSCOY en mission au Kosovo*

## Les déclarations de ces dernières années du Conseil fédéral sur la neutralité

## 1992

### Message sur la loi concernant les casques bleus

« La mise à disposition de troupes en faveur d'opérations pour le maintien de la paix marque une nouvelle étape dans l'évolution de la politique de neutralité et de sécurité de la Suisse, dont l'objectif est précisément de contribuer à la circonspection des conflits internationaux et à la prévention de la paix au moyen d'une participation à des opérations de maintien de la paix. » (Page 11)

## 1999

### Rapport sur l'intégration

« 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)

## 1993

### Rapport sur 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)

## 1999

### RAPOLSEC 2000

« 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)

## 1996

### Document de présentation de la Suisse à l'intention du Partenariat pour la paix (PPP)

« 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. »

## 1999

### Message concernant la révision de la LAAM

Le Conseil fédéral « veillera à ce que la participation de la Suisse à de telles opérations [opérations de maintien de la paix; n.d.t.] soit conforme au droit de la neutralité et à la politique de neutralité de la Suisse. » (Page 441)

# LE DROIT DE LA NEUTRALITÉ

*L'élément central: les Conventions de La Haye*

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 Etats neutres. Au niveau national, la Constitution mentionne la neutralité en tant qu'instrument destiné au maintien de l'indépendance.

## Neutralité armée et indépendance



### **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.

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

## La reconnaissance internationale de la neutralité



### **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.

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

## Constitution fédérale: la neutralité comme instrument

### **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.



*La Constitution fédérale de 1848*

## 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 Etats 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 le territoire à la disposition des belligérants

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. Le droit de la neutralité ne s'applique pas à ces conflits.



*La Conférence de La Haye a été réunie à l'initiative du tsar de Russie Nicolas II*

## La neutralité suisse en tant que modèle



*1955: la population de Vienne acclame le Traité d'Etat.*

### Vienne 1955: la Suisse en tant que modèle.

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

## La nouvelle Constitution fédérale

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

Conformément à la volonté du souverain, la Constitution fédérale ne touche pas la neutralité. Comme jusqu'à présent, l'application de la neutralité 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*

# LE DROIT DE LA NEUTRALITÉ

## Marges de manoeuvre et limites

Quels sont les engagements de politique de sécurité qui sont compatibles avec le droit de la neutralité? Le droit confère au neutre une large marge de manoeuvre en temps de paix. Des 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 de l'Etat 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
- Exécution de sanctions économiques décrétées par d'autres acteurs de la scène internationale (par ex. l'UE)

#### Appréciation du point de vue du droit de la neutralité

*Compatible avec la neutralité lorsque le Conseil de sécurité de l'ONU et la communauté internationale agissent en présentant un front largement uni à l'encontre de l'Etat qui a violé le droit.*

*Compatible avec la neutralité puisque les sanctions économiques ne sont pas réglementées par le droit de la neutralité (à l'exception du matériel de guerre).*

#### Maintien de la paix



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

#### Appréciation du point de vue du droit de la neutralité

*Compatible avec la neutralité dans la mesure où les opérations bénéficient de l'accord des parties au conflit.*

*Compatible avec la neutralité dans la mesure où les opérations de maintien de la paix bénéficient de l'accord des parties au 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 et que la communauté internationale agit en présentant un front largement uni à l'encontre de l'Etat qui a violé le droit.*

#### 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.*

*Egalement compatible avec la neutralité, dans la mesure où il n'en résulte également pas d'obligation d'assistance en cas de 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
- Adhésion à des organisations comme l'OSCE et le Conseil de l'Europe
- Adhésion aux Nations Unies (ONU)

## Appréciation du point de vue du droit de la neutralité

*Compatible avec la neutralité, car la participation au PPP n'implique 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.*



- Adhésion à l'Union européenne (UE)
- Adhésion à l'Union de l'Europe occidentale (UEO)
- Adhésion à l'OTAN

*Compatible avec la neutralité, car l'UE n'a pas de politique de défense commune contraignante pour tous ses membres.*

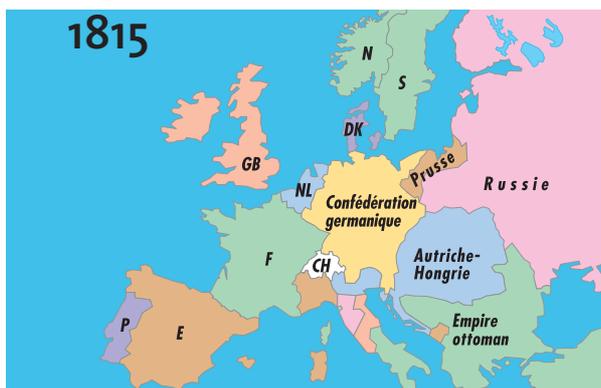
*L'adhésion en tant que membre à part entière n'est pas compatible avec la neutralité, car la qualité de membre de l'UEO inclut l'obligation d'assistance en cas de guerre; par contre, le statut d'observateur serait compatible avec la neutralité.*

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

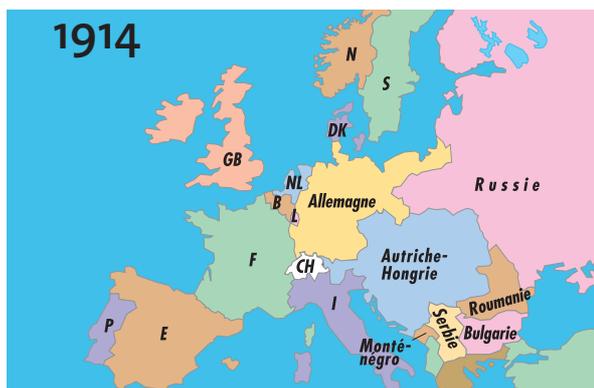
# LA SITUATION

## Nouvelles situations, nouvelles réponses

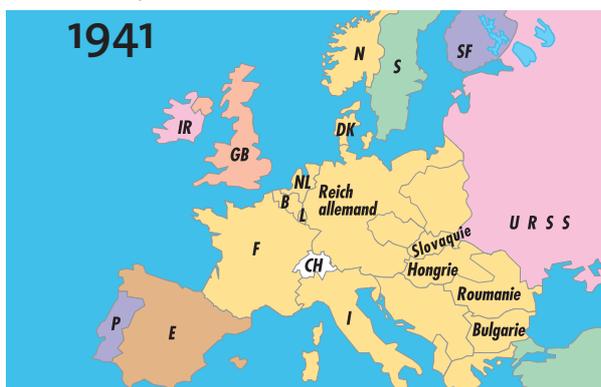
Le monde change. Notre politique de neutralité évolue avec lui. De nouvelles situations exigent de nouvelles réponses. A chaque époque, la neutralité a pris un sens différent. Les cartes ci-dessous montrent l'évolution de la situation des différentes forces au centre desquelles est située la Suisse.



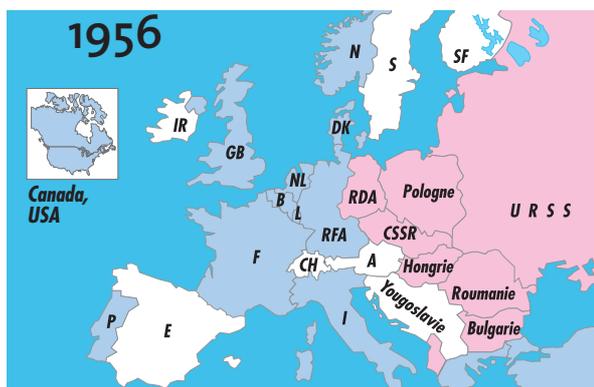
**1815: le Congrès de Vienne établit un nouvel ordre européen.** La Suisse se trouve au centre de la zone d'influence des grandes puissances. Celles-ci garantissent sa neutralité permanente.



**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
  Etat neutres, non-alignés



**2000: l'Europe n'est plus marquée par la confrontation Est-Ouest.** Partout, le modèle de la démocratie et de l'Etat de droit gagne du terrain. La Suisse renforce son engagement dans la promotion de la paix.

Pays de l'OTAN
  Communauté d'Etats Indépendants (CEI)

Etats neutres et Etats n'adhérant pas à une alliance

## Les Etats neutres en Europe

En plus de la Suisse, on compte la Suède, la Finlande, l'Autriche et l'Irlande au rang des Etats neutres au sens classique du terme. 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	Engagements militaires (état avril 2000)
 <b>Suède</b>	Neutre depuis 1855; motif: expérience négative de la politique passée de grande puissance.	La Suède se considère comme extérieure à toute alliance en temps de paix; en cas de guerre, son objectif est la neutralité.	Union européenne (UE), observateur auprès de l'UEO, 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.	Kosovo: env. 800 hommes; Bosnie: 500; Géorgie, Inde/Pakistan, Irak/Koweït, Proche-Orient, Corée du Sud: env. 30 hommes.
 <b>Finlande</b>	Neutre depuis 1955; motif: situation géopolitique.	La Finlande se définit comme non-alignée, donc extérieure à toute alliance.	Union européenne (UE), observateur auprès de l'UEO, participation au PPP, à l'OSCE, à l'ONU, au Conseil de l'Europe.	Une adhésion à l'OTAN est envisageable.	Kosovo: env. 900 hommes; Liban: env. 500; autres: env. 20 hommes.
 <b>Autriche</b>	Neutre depuis 1955; motif: Traité d'Etat.	Neutralité permanente selon le modèle suisse.	Union européenne (UE), observateur auprès de l'UEO, 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.	Kosovo: env. 470 hommes; Bosnie: 200; Chypre: 250; Syrie: 430; autres: 20 hommes.
 <b>Irlande</b>	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 manoeuvre la plus large possible.	Union européenne (UE), observateur auprès de l'UEO, participation au PPP, à l'OSCE, à l'ONU, au Conseil de l'Europe.	L'Irlande n'envisage pas d'adhérer à l'OTAN, même à long terme.	Kosovo: env. 100 hommes; Bosnie: 50; Liban: 600; autres: 40 hommes.
 <b>Suisse</b>	Neutralité 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.	A l'AELE, participation au PPP, à l'OSCE, au Conseil de l'Europe.	La Suisse n'envisage pas d'adhérer à l'OTAN.	Kosovo: env. 130 hommes; Bosnie: 50; autres: 20 hommes.

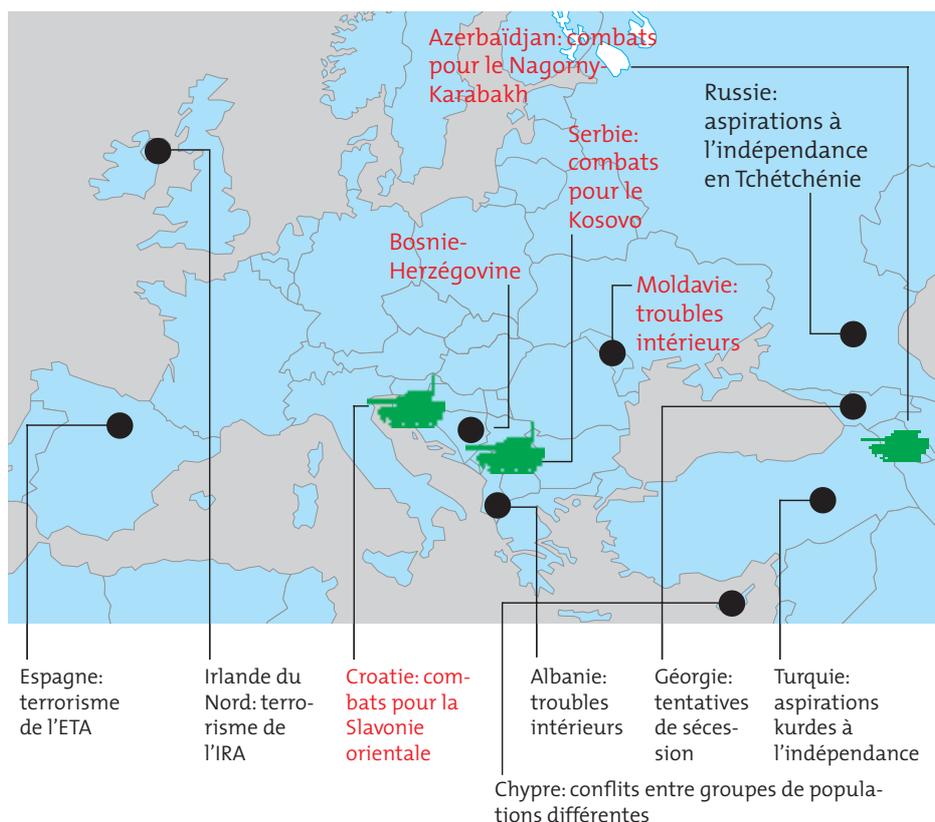
# LA SITUATION

## L'évolution des conflits au XX<sup>e</sup> siècle

Jusqu'au début de ce 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.

Une autre évolution concerne la nature des conflits: la plupart d'entre eux 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.

## Les situations conflictuelles les plus importantes de l'histoire récente de l'Europe



## Conflits armés entre 1990 et 1999

La liste ci-dessous énumère certaines des situations conflictuelles présentes dans le monde. Les conflits entre Etats sont marqués en rouge.

### EUROPE

- Albanie
- Arménie-Azerbaïdjan
- Bosnie-Herzégovine
- Chypre
- Croatie-Serbie
- Espagne (Pays basque)
- Fédération de Russie
- Géorgie
- Grande-Bretagne (Irlande du Nord)
- Moldavie
- Serbie-OTAN
- Turquie

### ASIE

- Afghanistan
- Bangladesh
- Cambodge
- Chine
- Corée du Nord-Corée du Sud
- Inde-Pakistan
- Indonésie (Timor oriental)
- Irak
- Irak-Koweït
- Israël
- Israël-Liban
- Israël-Syrie
- Liban
- Myanmar
- Papouasie-Nouvelle Guinée
- Sri Lanka
- Tadjikistan
- Yémen

### AMÉRIQUE

- Colombie
- Equateur-Pérou
- Guatemala
- Mexique
- Salvador

### AFRIQUE

- Afrique du Sud
- Algérie
- Angola
- Burundi
- Centrafrique
- Comores
- Congo-Brazzaville

### Congo (Zaire)-Rwanda

- Egypte
- Ethiopie-Erythrée
- Guinée-Bissau
- Libéria
- Maroc
- Mozambique
- Niger

- Nigeria
- Ouganda
- 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 Etats 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'Etats 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 décrète, conformément à la Charte des Nations Unies, des mesures de gestion des crises. Sont au nombre de ces mesures celles prises en accord avec les parties en conflit, mais aussi 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 appartient tous les Etats européens. L'OSCE assure la promotion de la paix, en particulier par des missions dans les régions en crise et en organisant et en surveillant des élections.

### L'OTAN

L'alliance défensive regroupe 19 Etats européens et nord-américains. Sa mission première est de défendre les Etats 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

### 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 19 pays membres de l'OTAN, 25 autres Etats 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.

### UE / UEO

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 membres. Elle applique une politique extérieure et de sécurité commune. L'Union de l'Europe occidentale (UEO), bien qu'elle ne soit pas intégrée à l'UE, est une alliance militaire regroupant dix Etats européens et représente le bras armé de l'UE en matière de politique de sécurité et de défense.

### Le Conseil de l'Europe

Le Conseil de l'Europe est une organisation regroupant 41 Etats européens, dont la Suisse. Ses tâches principales: la défense des droits de l'homme, de l'Etat de droit et de la démocratie. Dans le domaine qui lui est propre, le Conseil de l'Europe fournit une contribution essentielle à la stabilité et, par conséquent, à la sécurité.

# 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 doit reposer sur une appréciation pertinente de la situation du moment.

Quatre exemples concrets illustrent de manière résumée 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 des opérations 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 Rome-Berlin.

##### 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 le Premier conflit mondial et durant la Guerre franco-allemande de 1870/71.

#### DÉCISIONS

##### Application de la politique de neutralité

Afin de garantir la neutralité de manière crédible, la Suisse mobilise un effectif qui atteindra jusqu'à 450'000 hommes et femmes pour assurer la défense nationale. Elle manifeste ainsi la hauteur du « prix d'entrée » à payer. 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

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 militaires 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 prises par 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 aux formations de combat. Par contre, la coalition est autorisée à survoler la Suisse pour les interventions humanitaires.

## La guerre en Bosnie

En 1992, la Bosnie, qui se sépare de la Yougoslavie, est à son tour gagnée par la guerre. Les Accords de Dayton et de Paris mettent fin à la guerre en 1995. Les signataires acceptent par ces accords l'envoi d'une force internationale de paix (IFOR, aujourd'hui SFOR). L'engagement est également approuvé par le Conseil de sécurité de l'ONU.

### CONSIDÉRATIONS

#### Situation / contexte

En 1992, La Suisse noue des relations diplomatiques avec la Bosnie-Herzégovine. En 1995, Le Conseil fédéral est sollicité d'autoriser le transit par la Suisse de la force de paix IFOR/SFOR et d'appuyer le processus de paix sur place.

#### Droit de la neutralité

Du point de vue du droit de la neutralité, le transit ainsi que l'engagement sur place ne font pas problème, dans la mesure où tous les Etats concernés par le conflit ont pris part à l'Accord de Dayton. En outre, l'engagement est légitimé par un mandat du Conseil de sécurité.

#### Histoire

L'engagement pour la Bosnie se rattache à la politique, inaugurée par la mission en Corée (dès 1953), qui veut que, dans les limites de ce que permet le droit de la neutralité, la Suisse se montre solidaire.

#### Tradition

Depuis plusieurs siècles, la Confédération s'est toujours efforcée d'affermir un ordre de paix sur le plan international.

## La guerre au Kosovo

Au printemps de 1999, le conflit entre les Serbes et les Albanais du Kosovo s'envenime. Des centaines de milliers de personnes sont expulsées. Des massacres ont lieu. L'OTAN, sans être mandaté 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 leurs foyers.

#### 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 missions. 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 octroyés puisque l'engagement de la force de maintien de la paix KFOR repose sur un mandat de l'ONU et puisque 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

En décembre 1995, le Conseil fédéral autorise l'IFOR (depuis 1996 la SFOR) à transiter par la Suisse. Jusqu'à aujourd'hui, ce transit est surtout le fait de survols. Depuis 1996, des militaires volontaires suisses (bérêts jaunes) sont engagés au profit de l'OSCE. Ils s'occupent du domaine de la logistique (réparations, poste, service sanitaire).

### 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.

# 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 d'une guerre ».

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

## SEPT POINTS ESSENTIELS

1

### INSTRUMENT

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.



2

### APPROBATION

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 citoyens.



3

### SÉCURITÉ

La neutralité doit être accordée à la nouvelle situation en Europe en matière de politique de sécurité. Un abandon de la neutralité serait lié à la condition que les bénéfices résultant d'une nouvelle sécurité soient plus importants que ceux que garantissait l'ancienne.



4

### LIMITES

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

# 5

## MARGES DE MANOEUVRE

Depuis des générations, la neutralité offre des marges de manoeuvre. 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.



# 6

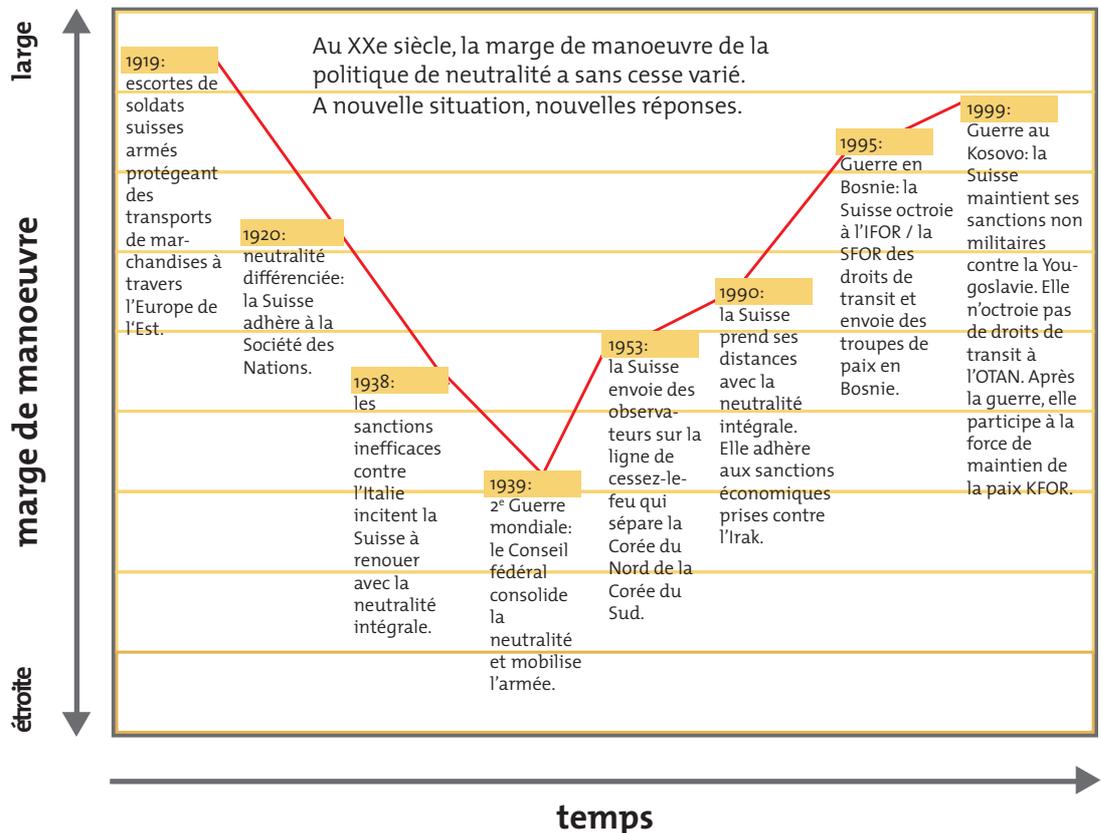
## CONSÉQUENCES

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.

# 7

## ADÉQUATION À LA SITUATION

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



### **Des suggestions, des critiques?**

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



### **Adresse bibliographique**

EDITEUR: Service de la documentation du DDPS  
CONCEPTION: Service d'état-major de la conception de l'information du DDPS  
AUTEURS: Stefan Aeschmann, Alex Biscaro, Christian Catrina, Hansruedi Moser,  
Ruedi Plüss, Jürg Stüssi-Lauterburg, Paul Seger, Thomas Suremann,  
Anton Thalmann  
RÉALISATION TECHNIQUE: Alfred Greminger  
MAQUETTE: Staubli Media, Berne  
IMPRESSION: W. Gassmann SA, Bienne  
DIFFUSION: Service de la documentation du DDPS, Palais fédéral Est, 3003 Berne  
© 2000, DDPS/3e édition, revue et corrigée