



# L'essentiel sur la neutralité suisse

## 1. Définition et caractéristiques

La neutralité au sens du droit international signifie la **non-participation militaire** d'un Etat à un conflit armé opposant d'autres Etats. L'Etat peut s'engager à ne pas participer militairement à un conflit interétatique déterminé (neutralité temporaire) ou, d'une manière générale, à l'ensemble des conflits à venir (neutralité permanente). En contrepartie, les belligérants sont tenus de respecter l'intégrité territoriale de l'Etat neutre.

La Suisse est un Etat neutre permanent. La caractéristique de la permanence ne signifie pas que la Suisse doit maintenir ce statut à tout jamais. Elle peut aussi renoncer librement à sa neutralité. Tant qu'elle reste neutre, elle doit toutefois respecter certaines règles. Parmi celles-ci figure notamment l'exigence de défendre, militairement si nécessaire, le statut de neutralité. Trois éléments caractérisent donc la neutralité suisse: elle est **librement choisie, permanente et armée**.

La neutralité est mentionnée au titre 5 de la **Constitution fédérale**. En vertu des articles 173 et 185, l'Assemblée fédérale et le Conseil fédéral doivent prendre les mesures nécessaires pour préserver la sécurité extérieure, l'indépendance et la neutralité de la Suisse. Les rédacteurs des Constitutions de 1848, 1874 et 1999 ont sciemment évité de citer la neutralité dans les buts de la Confédération ou dans les principes de politique étrangère. Il a d'ailleurs été précisé, déjà lors de l'audition relative à l'élaboration de la première Constitution fédérale de 1848, que "la neutralité est un moyen au service d'une cause; elle est une règle politique paraissant actuellement comme la plus appropriée pour assurer l'indépendance de la Suisse".

Si l'on parle de neutralité d'une manière générale, il convient toutefois de distinguer entre le droit de la neutralité et la politique de neutralité.

Le **droit de la neutralité** est l'ensemble des règles de droit international public que les Etats neutres et les Etats belligérants sont tenus de respecter en cas de conflit armé international. Le droit international coutumier ainsi que les différentes Conventions et Déclarations de La Haye de 1907 constituent les sources du droit international de la neutralité. Celui-ci s'applique aux conflits armés entre Etats, mais pas aux conflits purement internes tels que les guerres civiles. Il n'est pas non plus applicable lorsque les Nations Unies, conformément à leur Charte (chapitre VII) prennent, pour sauvegarder la paix et la sécurité internationales, des mesures de contrainte contre un Etat qui a enfreint le droit international.

La **politique de neutralité** est l'ensemble des mesures qu'un Etat neutre prend de son propre chef, en dehors de ses obligations juridiques, pour assurer la crédibilité et l'efficacité de sa neutralité. La Suisse a donc toute liberté pour aménager concrètement sa politique de neutralité en tenant toujours compte de ses intérêts en matière de politique extérieure et de sécurité.



## 2. Pratique de la neutralité et perspectives

Tant le contenu que la portée de la neutralité suisse ont été soumis à des **changements historiques**. La Suisse a toujours adapté en souplesse sa politique de neutralité aux nécessités de la politique extérieure et à ses propres intérêts.

La politique menée au cours du 20<sup>e</sup> siècle en matière de sanctions peut, à cet égard, servir d'exemple:

- Dans l'entre-deux-guerres, la Suisse, en qualité de membre de la Société des Nations, a participé aux sanctions économiques internationales prises à l'encontre des Etats auteurs de violations du droit international.
- Après 1945, dans le contexte de la guerre froide, elle a renoncé à appliquer ces sanctions et mené une politique de neutralité intégrale.
- Suite à la disparition de l'ordre mondial bipolaire, la Suisse s'est trouvée confrontée, au début des années 90, à une nouvelle situation: tout comme les autres Etats neutres, elle s'est déclarée prête à soutenir, en signe de solidarité, les mesures de contrainte, non militaires, prises par la communauté internationale en vue de maintenir ou de rétablir la paix. Depuis 1990, la Suisse participe régulièrement aux sanctions internationales.

Depuis la fin de la Guerre froide, le contexte politique a radicalement changé. Le nombre de conflits militaires traditionnels entre Etats a diminué, surtout en Europe. Les **conflits armés** qui affectent directement ou indirectement la sécurité de la Suisse se déroulent pour la plupart à l'intérieur des Etats. Or, le droit de la neutralité n'est pas conçu pour répondre à ce type de conflit et n'offre donc aucune aide pour aménager la politique suisse de sécurité.

En raison de l'**augmentation de dangers nouveaux** tels que les trafics d'armes, le crime organisé et le terrorisme, la coopération internationale a acquis une importance primordiale. Dans les années 90, la Suisse a renforcé de manière cohérente sa coopération internationale en matière de politique extérieure et de sécurité. Cet engagement est parfaitement compatible avec sa neutralité et n'a absolument pas été mis en cause à l'étranger. Il convient de mentionner en particulier la participation suisse au Partenariat pour la paix depuis 1996 et l'engagement d'unités de l'armée suisse dans des missions internationales de paix sous mandat de l'ONU (Bosnie et Herzégovine depuis 1996, Kosovo depuis 1999, Afghanistan depuis 2003).

Lorsque l'ONU décide d'une opération militaire, il ne s'agit pas d'un conflit armé entre Etats au sens du droit de la neutralité, mais d'une mesure **visant à faire appliquer des décisions du Conseil de sécurité**. Celui-ci agit, conformément à la Charte de l'ONU, sur mandat de la communauté des Etats pour rétablir la paix et la sécurité internationales. Le droit de la neutralité n'empêche pas les Etats neutres de soutenir de telles opérations militaires. Il n'existe en revanche pas d'obligation de participer à des opérations militaires par l'envoi de troupes.

En l'**absence d'une résolution** du Conseil de sécurité de l'ONU autorisant une action militaire, la situation est celle d'un conflit armé interétatique au sens du droit de la neutralité. Dans cette hypothèse, la Suisse doit – tout comme lors du conflit irakien de 2003 – assumer les droits et les obligations qui résultent de son statut d'Etat neutre.



La marge de manoeuvre qu'offre le droit de la neutralité pour la politique extérieure suisse sera, à l'avenir aussi, importante et il conviendra de l'utiliser pleinement dans l'intérêt de notre sécurité, en particulier en ce qui concerne la collaboration internationale visant à maîtriser de nouveaux risques. Tant l'adhésion de la Suisse à l'ONU, en 2002, que la collaboration institutionnalisée avec les organisations et les structures régionales de sécurité telles que l'UE, l'OSCE et le Partenariat pour la paix sont compatibles avec la neutralité permanente.

### 3. Cas d'application de la neutralité suisse

L'analyse de la pratique de la Suisse en matière de neutralité montre que le Conseil fédéral tient compte dans ses décisions aussi bien du droit de la neutralité que des considérations relevant de la politique de neutralité. Les exemples suivants en sont l'illustration:

**Guerre du Golfe en 1991:** la Suisse est invitée à participer aux sanctions économiques de l'ONU contre l'Irak. Le droit de survoler son territoire est également sollicité pour les avions de la coalition dirigée par les Etats-Unis- La Suisse s'associe alors aux sanctions contre l'Irak. Aucun droit de survol n'est accordé aux avions de combat. En revanche, les vols de la coalition à des fins humanitaires sont autorisés.

Le Conseil fédéral annonce simultanément la nécessité d'adapter à moyen terme la politique de neutralité, en particulier en ce qui concerne les opérations militaires fondées sur une résolution du Conseil de sécurité de l'ONU. Il adopte en 1993 un rapport sur la neutralité.

**Guerre au Kosovo en 1999:** le conflit entre Serbes et Albanais dégénère au Kosovo. Des centaines de milliers de personnes, surtout des Kosovo-Albanais, sont chassés. L'OTAN intervient militairement dans le conflit, sans mandat du Conseil de sécurité de l'ONU. La Suisse fournit une aide humanitaire aux réfugiés. Le Conseil fédéral refuse à l'OTAN le droit de transit pour les avions de combat. En revanche, il s'associe aux sanctions non militaires à l'encontre de la Yougoslavie. Depuis qu'il existe un mandat du Conseil de sécurité de l'ONU, la Suisse participe, par le biais de la SWISSCOY, à la mission de la Force de maintien de la paix au Kosovo (KFOR) et accorde des droits de transit.

**Irak 2003:** une coalition emmenée par les Etats-Unis lance, en mars 2003, une opération militaire contre l'Irak sans mandat de l'ONU. Avant et pendant le conflit, le Conseil fédéral décide d'interdire le survol du territoire suisse à des fins militaires par les avions des Etats impliqués dans le conflit. Il interdit également les exportations de biens d'équipement et de services au bénéfice des Etats engagés dans le conflit. Selon le droit de la neutralité, les entreprises privées situées sur le territoire d'un Etat neutre peuvent commercer librement avec les Etats parties au conflit. Néanmoins, le Conseil fédéral soumet à un régime d'autorisation les exportations de matériel de guerre et de prestations des entreprises privées situées en Suisse à destination des pays des Etats en guerre afin d'éviter que du matériel de guerre fabriqué en Suisse soit utilisé dans le cadre du conflit en Irak.

La Suisse se montre solidaire et fournit une aide humanitaire- Elle invite les belligérants à respecter le droit international humanitaire. En outre, elle organise deux conférences internationales sur l'aide humanitaire dans le but d'échanger des informations, d'identifier les problèmes qui se posent sur le terrain et de faciliter la coordination de l'aide humanitaire en



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

**Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten EDA**  
**Département fédéral des affaires étrangères DFAE**  
**Dipartimento federale degli affari esteri DFAE**  
**Federal Department of Foreign Affairs FDFA**

Irak. Le Conseil fédéral autorise en outre le survol du territoire suisses à des fins humanitaires et médicales.