

—
SGA | ASPE

Schweizerische Gesellschaft für Aussenpolitik
Associazione svizzera di politica estera
Association suisse de politique étrangère

Online-Publikation

Eine Aussenpolitik für die Schweiz im 21. Jahrhundert

La politique étrangère Suisse Au défi du XXIème siècle

« La neutralité, le monument aux Suisses jamais morts »

Joëlle Kuntz

Journaliste et auteure

Avril 2024

Table des matières

Introduction.....	3
La première neutralité.....	3
La grande neutralité	5
La pensée facile de la neutralité.....	6
La neutralité dans la loi internationale.....	7
La neutralité à l'épreuve de la « sécurité collective » des nations.....	8
Le flou artistique de la neutralité	10
Et maintenant ? la neutralité comme passeport diplomatique	11
Sources principales.....	14

Introduction

Quel qu'en soit l'angle d'approche, la neutralité reste la trame profonde sur laquelle repose in fine la politique extérieure suisse. Elle est plus ou moins visible selon les moments, plus ou moins élastique selon les besoins, mais en tant que principe, elle résiste à l'usure du temps, aux changements des structures internationales et aux arguments les plus rationnels sur son obsolescence ou sa dangerosité potentielle. Le moins qu'on puisse faire est de s'interroger sur les raisons de l'attachement persistant du corps politique suisse à cette pratique. Les derniers chiffres ne laissent pas place au doute : selon un sondage Gallup réalisé en mai 2022, après le choc de l'agression russe de l'Ukraine, 71% des personnes interrogées se prononcent pour le maintien de la neutralité, 69% s'opposent à la livraison d'armes aux territoires en guerre tandis qu'un petit 14 % est favorable à une adhésion à l'OTAN. Chez les personnes plus âgées, la neutralité est plébiscitée à 86%.

La sympathie pour la cause ukrainienne n'est pas en question, elle s'est manifestée largement dans l'opinion suisse, de même qu'a été condamnée sans hésitation la violation du droit international par la Russie. Mais entre l'opinion et l'action, il y a ce parti-pris de retenue, ce dogme de non-intervention, la neutralité, qui formate l'être suisse en observateur détaché, mis hors-jeu par une prudence qui empoisonne à l'avance toute idée d'alliance. Il a fallu deux votations pour que la Suisse accepte d'adhérer à l'Organisation des Nations Unies. Mais une seule, en 1992, pour la couper de l'alliance européenne. Un parti conservateur l'UDC, exploite politiquement les affects identitaires de la neutralité. C'est une opération à succès ; la Suisse neutre est en effet une Suisse riche. S'il est hasardeux de dire qu'elle est riche parce que neutre, on peut en tout cas affirmer que la neutralité n'a pas entravé sa richesse. Il n'y a pas de situation où la neutralité a été une solution désavantageuse. Son bilan historique soutient par conséquent sa popularité, l'avenir devant nécessairement ressembler au passé.

Dans la discussion actuelle sur la neutralité, le passé pèse d'un poids beaucoup plus important que le présent et le futur, qui pourraient même lui être sacrifiés. C'est un fait que par le passé, sur un continent européen ravagé par les guerres, la neutralité a été une solution avantageuse pour les Confédérés. Dans le *Manuel de politique extérieure suisse* de 1992 on lisait encore que « grâce à la devise nationale de la neutralité, la Suisse resta épargnée des guerres de religion et de succession depuis le XVIe jusqu'à la fin du XVIIIe siècle. »

La première neutralité

Pour l'historien Thomas Maissen, la neutralité s'installe peu à peu comme pratique des confédérés au XVIIe siècle suite à un événement qui n'a pas été la défaite de Marignan de 1515 mais la défaite des cantons réformés contre les cantons catholiques à la bataille de Kappel en

1531 : les confédérés se découvrent définitivement divisés religieusement. Or il n'y a pas de voie médiane entre la vraie foi des uns et la vraie foi des autres. La foi ne saurait être neutre. Mais les Suisses, eux, peuvent l'être : ils vont donc maîtriser la violence de leurs croyances religieuses pour sauver un bien encore plus précieux à leurs yeux : leurs privilèges et autonomie par rapport à l'Empire. En 1547, ils se déclarent « impartiaux » quand l'Empereur catholique s'en prend à la ligue protestante de Smalkalde. Ils ne défendent même pas Constance, la ville réformée pourtant d'obédience zwinglienne, sur la rive gauche du Rhin.

Cette impartialité n'est pas vécue comme valeur positive mais comme pis-aller. Elle est contraire à la vérité de la vraie foi mais nécessaire à la survie de l'alliance confédérée, considérée comme d'intérêt supérieur.

La Guerre de Trente Ans inaugure un débat public sur le concept de neutralité. Les juristes s'en mêlent, des libelles paraissent partout en Europe pour ou contre. En 1610, la diète des cantons protestants annonce son refus de rejoindre l'Union protestante autour du roi de Suède, préférant « se tenir tranquille et rester neutre », une position vivement critiquée quand la guerre éclate. En 1632, le roi Gustave Adolphe accorde aux Suisses leur neutralité, ce qui n'empêche pas les troupes suédoises de passer par Zurich l'année suivante pour assiéger Constance par le Sud. Le pays est au bord de la guerre civile mais les partisans de la paix et du « rester tranquille » l'emportent face aux partisans de la « guerre juste » confessionnelle.

La neutralité est l'objet d'une bataille féroce entre la passion de la foi et la passion de l'autonomie politique. Un théologien zurichois estimait en 1653 que la réussite suisse était précisément fondée sur les efforts consentis pour domestiquer la division religieuse. Du temps de son unité, disait-il, la Suisse était insultée par l'étranger. Divisée, elle n'a jamais été aussi paisible, calme et indépendante. Au XXe siècle, un Denis de Rougemont sera lui aussi sensible à la division comme chance plutôt que comme obstacle.

La Guerre de Trente Ans et ses monstrueux ravages aux confins des territoires suisses épargnés confèrent à la neutralité la positivité dont l'absolutisme de la foi religieuse l'avait auparavant privée. La première déclaration officielle de neutralité de la Confédération a lieu en 1674 quand la Diète dit : « Nous voulons maintenant nous maintenir comme État neutre ». C'est aussi le moment où apparaît Helvetia, en vierge chaste courtisée en vain par des prétendants. C'est donc en ce temps encore habité par la génération qui a vécu les horreurs de la guerre de religions, et dans une Europe où s'instaure l'ordre « westphalien » de l'équilibre entre les États, que se noue un lien politique entre neutralité et indépendance. Une neutralité qui ne nuira pas à l'ordre européen en train de naître et l'esquisse d'une indépendance que légitimera le contexte idéologique et géopolitique. En 1688, la même Diète va jusqu'à faire de la neutralité une pratique « traditionnelle » et la considère comme un « pilier fondateur » de l'État suisse.

Thomas Maissen mentionne une anecdote qui révèle assez bien l'opération de validation de la neutralité par son rallongement dans le passé : dans un recès de la Diète rédigé en 1691, son secrétaire schwyzois, Franz Michael Büeler, demande que les Suisses suivent l'exemple des ancêtres qui, grâce à la neutralité, ont réussi à maintenir la paix « durant les 176 dernières années ». Or, la soustraction de 176 années à 1691 mène à 1515, la bataille de Marignan. Voici donc la neutralité étirée sur près de deux siècles supplémentaires dans l'histoire. L'idée du rallongement fleurira. Pour qu'une pratique expérimentée avec succès au XVIIe siècle obtienne la médaille de « maxime traditionnelle », on ne remontera pas seulement à Marignan mais plus haut encore, à Nicolas de Flue. Dans le même élan, on ira jusqu'à mentionner la paix perpétuelle signée avec la France en 1516 comme une étape de la neutralité, comme si elle n'était pas au contraire le début d'un protectorat. Des juristes, ensuite, travailleront à la justification de la neutralité par le droit, jusqu'au Neuchâtelois Emer de Vattel, l'auteur en 1758 d'un *Droit des gens*, pour qui « dans toutes les guerres qui agitent l'Europe, les Suisses maintiennent leur territoire dans la neutralité ».

La grande neutralité

La reconnaissance internationale de cette neutralité en 1815, que les puissances signataires du Traité de Vienne qualifient de « perpétuelle », parachève son double succès diplomatique et idéologique. Octroyée ou imposée par les vainqueurs de Napoléon – les historiens divergent sur ce point – cette neutralité acquiert pour la première fois une fonction extranationale : elle est dite « utile » à la paix européenne, dans la mesure où le territoire suisse, agrandi pour l'occasion et défendu par une armée digne de ce nom, est soustrait aux ambitions conquérantes de la France. Si les Alliés pensent avoir « neutralisé » la Suisse en en faisant un État-tampon, les Suisses, eux, positivent l'événement en l'élevant comme fondement moderne d'une pratique ancienne. La légitimation juridique de cette posture culminera un siècle plus tard par les Conventions de La Haye. On y reviendra.

De cette esquisse historique, on retient la force de transmission de générations en génération d'une posture qui, agrémentée de son lot d'images et de récits patriotiques, a apporté la preuve de ses avantages en termes de sécurité et de prospérité. Même les passions déchaînées par la catastrophe des années 1914-1918 seront surmontées grâce à cette sorte d'intelligence collective de l'intérêt national, plus forte que les passions culturelles divergentes, les unes pro-allemandes, les autres pro-françaises. Un parallèle avec les guerres de religion du XVIIe siècle vient à l'esprit.

Il n'existe à notre connaissance aucune étude savante sur les motifs qui ont fait prévaloir depuis le XVIIe siècle l'impératif d'union, et donc de neutralité des Treize Cantons, sur la force centrifuge pourtant puissante des appartenances religieuses et culturelles de chacun. On se

félicite de la « diversité » suisse mais on méconnaît la nature de la colle qui a permis à des entités cantonales aussi rivales et jalouses les unes des autres de traverser les siècles ensemble : l'intérêt économique commun ? L'aversion pour les régimes voisins ? Une idée de soi, comme être suisse, supérieure en dernière instance à tout autre loyauté ? Tout cela en même temps sans doute, mais engendré comment ? La rationalité de la posture suisse de neutralité a des explications. Elle n'est cependant compréhensible dans son essence que par un esprit suisse, un esprit d'héritier. C'est une affaire helvético-suisse.

La pensée facile de la neutralité

Partant de la philosophie des sciences, Ernest Mach évoquait au tournant du XXe siècle « la transmission héréditaire de la disposition à des pensées déterminées ». En sciences, les « pensées déterminées » résultaient selon lui de la plus grande fréquence des facteurs constants sur les facteurs variables. Cette suprématie des constantes « nous imposent, disait-il, une économie de la représentation et de la dénomination. Ce qui a été représenté de manière unique reçoit une seule dénomination, un seul nom. » Le modèle vaut pour la science politique : la neutralité est le nom de la manière unique dont a été représentée l'histoire réelle de la paix suisse avec l'extérieur depuis le XVIIe siècle. Pour suivre l'épistémologie de Mach, on pourrait dire avec lui que la neutralité fonctionne comme une « économie de pensée » consistant « à exposer les faits aussi parfaitement que possible avec la moindre dépense intellectuelle ».

Il n'existe pas de matière à débat sur quelque alternative à la neutralité au long des siècles passés. Pas d'informations. Pas de recherches. Pas d'hypothèses. Aucun pas de côté. De sorte que la neutralité se présente en vainqueur sans vaincu dans le choix de la stratégie historique de l'État. Elle a été faite « traditionnelle ». Elle a été faite « maxime ». Elle s'avance comme sans faute dans son principe. Il est donc facile et mentalement économique d'y adhérer. Le monument est indéboulonnable. Il est notre Arc de Triomphe, secret pour les uns, modeste pour les autres et illuminé pour les conservateurs nationalistes. Il ne reste à nos divers Conseils qu'à l'honorer dans les tourmentes de l'histoire par des comportements assez élastiques pour satisfaire à la fois l'opinion intérieure et les exigences extérieures.

Comme le rapporte Alfred Kölz dans son Histoire *constitutionnelle de la Suisse moderne*, la Diète de 1848 a examiné la question de savoir si la neutralité devait figurer dans la liste des grandes tâches qu'allait se donner le nouvel État. L'idée avait ses partisans. Mais aussi ses adversaires. Ceux-ci observèrent que la neutralité ne pouvait pas figurer comme principe dans la constitution fédérale puisque l'on ne peut jamais savoir s'il ne sera pas un jour nécessaire de s'en départir dans l'intérêt de sa propre indépendance. Ils considéraient que la neutralité était « un moyen en vue d'une fin » mais que la Confédération devait se réserver le

droit de sortir de sa position de neutralité dans certaines circonstances. Leur motion fut repoussée. La Diète a pourtant inscrit la neutralité dans la constitution mais comme furtivement, au chiffre 9 de son article 90 sur les attributions du Conseil fédéral, celui-ci se voyant confier le soin de « veiller à la sûreté extérieure de la Suisse, au maintien de son indépendance et de sa neutralité ». C'était bref et sans embarras. Les révisions constitutionnelles qui ont suivi n'ont pas changé cette conception. Le monument a été gardé. Il est en marbre dans l'esprit du public mais en caoutchouc dans les mains du gouvernement et du parlement. Le mot « neutralité » n'apparaît que deux fois dans la constitution révisée de 1999, aux articles 173 et 185 relatifs aux compétences de l'Assemblée fédérale et du Conseil fédéral. Chacun d'eux « prend les mesures nécessaires pour préserver la sécurité extérieure, l'indépendance et la neutralité de la Suisse ».

La neutralité dans la loi internationale

La configuration européenne de la deuxième moitié du XIXe siècle, et notamment le souci de la Russie de freiner la course aux armements, a fourni l'occasion d'une élaboration juridique du droit de la guerre. C'était un temps d'impérialisme déchainé autorisé par la légitimité de la guerre comme « poursuite de la politique par d'autres moyens », selon les mots du théoricien militaire allemand Carl von Clausewitz (1780-1831). C'est dans cette première codification de la guerre, quasiment inchangée à ce jour, qu'est venu s'insérer le droit de ne pas la faire, assorti des conditions à remplir pour que ce droit soit respecté par les autres. La trentaine d'États qui ont signé à La Haye, le 18 octobre 1907, les deux Conventions sur les « droits et devoirs des puissances neutres en cas de guerre terrestre » et « en cas de guerre maritime », ont établi la licéité internationale de la neutralité et les conditions de son exercice. En résumé de ces textes analysés par le juriste et ancien ambassadeur de Suisse en Allemagne, Paul Seger :

- L'Etat neutre ne peut pas apporter son aide militaire aux belligérants (devoir d'abstention) ;
- Il doit traiter les belligérants de manière identique (devoir d'impartialité) ;
- Il doit tenir son territoire inviolable (devoir d'invulnérabilité) ;
- Il garde en revanche sa liberté économique et peut donc poursuivre ses échanges avec les belligérants pour autant que ceux-ci ne constituent pas un soutien de caractère belliciste ;
- La liberté d'opinion de ses citoyens n'est pas entravée.

Ce droit classique de neutralité a été réaffirmé en 2015 par l'Assemblée générale de l'ONU lorsqu'elle l'a reconnu pour le Turkménistan. Il n'empêche qu'il est très lacunaire dans les circonstances d'aujourd'hui, notamment sur la notion d'espace aérien, du fait des missiles

balistiques, ou depuis l'apparition de la guerre cybernétique. Il est également muet sur les conflits intérieurs aux États et sur le terrorisme mondialisé. Pour compliquer encore, il faut noter que les guerres, désormais, ne se déclarent plus, elles se font. Elles sont appelées « interventions » ou « opérations spéciales », un vocabulaire nouveau qui dévie la perception originelle de la neutralité et rallonge le curseur de son interprétation.

L'Irlande par exemple, solidaire contractuellement de la défense européenne, se déclare en même temps neutre, sans non plus renoncer à son autorisation permanente du transit aérien des avions militaires étatsuniens. Avant d'adhérer à l'OTAN, la Suède et la Finlande considéraient leur neutralité comme une simple politique de non-participation à des alliances militaires. L'Autriche, associée à la « politique de sécurité et de défense commune » de l'Union européenne, y compris à son processus de décision, n'y voit aucune contradiction avec sa loi sur la neutralité. Il s'ensuit d'ailleurs, selon Seger, qu'elle ne peut plus être tenue pour neutre mais pour un État « libre d'alliance ». Seule la Confédération se réfère le plus strictement possible au corpus existant de La Haye.

Comme le montre Marco Jorio dans son histoire de la neutralité suisse, la caractéristique de la législation de La Haye, vue avec les yeux d'aujourd'hui, est qu'elle place tous les belligérants au même niveau du point de vue légal, qu'ils aient engagé la guerre ou qu'ils la subissent. L'État neutre est par conséquent obligé de les traiter à égalité. La valeur morale du comportement des uns ou des autres ne joue aucun rôle puisqu'en 1907, la guerre faisait encore partie de la panoplie des moyens légaux que se donnaient les puissances pour dominer. Deux guerres mondiales plus tard, comme on le verra, cette conception allait exploser.

En attendant, dans la foulée de 1907, son droit à la neutralité reconnu conventionnellement, la Suisse a cherché à en démontrer l'utilité par une prolifération d'offres de services : services humanitaires, avec la Croix-Rouge et services diplomatiques avec les bons offices. Elle a généreusement déployé les uns et les autres à la satisfaction des bénéficiaires, si bien que dans l'esprit suisse, la neutralité s'est parée non seulement de qualités fonctionnelles mais surtout de vertus morales. Le reproche d'indifférence ou d'égoïsme qui aurait pu lui être opposé n'était pas audible. L'impartialité des secouristes du CICR sur les champs de bataille était associée à la neutralité de la Suisse, comme si celle-ci suffisait à expliquer celle-là.

C'était incorrect historiquement puisque la Suisse et le CICR sont des entités indépendantes, mais c'était l'attestation de la valeur du bien attachée à la neutralité.

La neutralité à l'épreuve de la « sécurité collective » des nations

Après la Première guerre mondiale, cette neutralité a servi : accolée au caractère républicain de l'État suisse et aux services rendus par la Croix-Rouge durant le conflit, elle a assez séduit

les négociateurs britanniques et américains du Traité de Versailles (1919-1920) pour les amener à installer à Genève le siège de la Société des Nations. Le nouveau principe de sécurité collective inauguré par le traité de paix éclairait la guerre sous un autre jour : ce n'était plus un moyen politique légitime mais une plaie dont une « Société des Nations » civilisée aurait à préserver l'humanité. A la lumière de cet idéal, la neutralité perdait de sa substance, aussi fut-elle rabaissée, lors de l'adhésion de la Suisse à la SDN, à sa seule dimension militaire, sous la désignation de « neutralité différentielle ». L'après-guerre était optimiste. La guerre allait être mise hors-la-loi (Pacte Briand-Kellogg, 1928). La Suisse s'activa dans de nombreuses médiations ou arbitrages comme membre assumé et heureux de la « communauté internationale » en gestation. L'idéal s'écroula à la fin des années 1930, la Suisse réactionna sa neutralité « intégrale ».

L'après Seconde guerre mondiale a renforcé l'illégitimité de la guerre. La Charte des Nations-Unies interdit purement et simplement l'acquisition de territoires par la force, seule la défense gardant ses droits. C'est depuis lors qu'a pris forme la notion d'agresseur et de victime, une forme qui moralise fortement la perception des comportements internationaux. L'aspect central de la Convention de La Haye de 1907 qui ne distinguait pas l'agresseur de l'agressé devenait donc obsolète, sans épuiser toutefois les dispositions relatives à la neutralité du territoire, le socle militaire dur du droit.

Avec l'ONU, l'horizon politique de la neutralité s'est trouvé changé. Le renforcement du principe de la sécurité collective grâce à un Conseil de sécurité érigé en gendarme, a fortement réduit la marge de manœuvre d'un État neutre comme la Suisse. Et d'autant plus que les valeurs énoncées dans la Charte, supérieures aux normes nationales des États membres, correspondaient aux siennes : maintien de la paix, respect des droits humains, droit des peuples à se gouverner eux-mêmes, etc. Fallait-il adhérer ? Rester hors des Nations-Unies parce que neutre ? Neutres au sein des Nations-Unies ? L'option est restée ouverte jusqu'en 2002 quand le peuple, convoqué pour la deuxième fois sur le sujet, a finalement accepté l'adhésion. Dès lors, les décisions du Conseil de Sécurité ont acquis force de loi dans l'espace suisse comme dans tous les autres pays neutres, aucun n'ayant remis ce fait en question.

La réalité, cependant, est qu'au moins depuis la crise de l'ex-Yougoslavie au tournant du siècle, le Conseil de sécurité ne prend plus de décision sommitales. Trois de ses cinq membres permanents, les Etats-Unis, la Russie et la Chine, ont eux-mêmes violé la Charte par des actes illégaux d'agression (Irak, Mer de Chine, Ukraine, entre autres). Ils ne s'entendent plus sur les grands principes qui définissent la guerre et la paix et qui justifient l'action. Quant aux membres non permanents de ce Conseil, diminués par les vétos de l'un ou l'autre des membres permanents, ils opèrent dans les espaces conflictuels laissés libres par les intérêts immédiats des grandes puissances. Sans son organe faitier disant le droit, l'ONU reste l'assemblée universelle des États réunie autour d'une charte largement acceptée mais sans voix autorisée pour dire ce qui est licite et ce qui ne l'est pas. Ne faEn 1848isant pas le droit, l'ONU

ne peut plus actionner la force. Sa tribune abandonnée à l'opportunisme des puissances, les neutres ne peuvent pas la considérer comme exprimant des normes supérieures aux leurs. Faute d'un droit de hauteur universelle, il reste le droit de La Haye, aussi archaïque soit-il. La Suisse s'y accroche comme elle peut.

La logique de la mise hors-la-loi de la guerre a entraîné une logique de dénonciation du « fauteur de guerre », et donc de sa punition. Les sanctions économiques ont fait leur entrée dans l'arsenal diplomatique en remplacement de la riposte armée devenue illégale sans un soutien du Conseil de sécurité, impopulaire du fait de ses coûts humains – et terrifiante face au risque des armes de destruction massive.

L'arme économique n'échappe pas aux rapports de force. Elle n'est pas contraire à la neutralité mais en Suisse, elle bouscule l'idée que les citoyens se font de leur souveraineté. Ce couple idéologique fusionnel de la neutralité et de la souveraineté, issu d'une longue fréquentation historique, est dérangé dans ses assises : il faut sacrifier une part d'indépendance économique pour participer à la punition collective des auteurs de guerre, mais c'est le prix à payer pour que la neutralité soit acceptable aux yeux des non-neutres. Car finalement, si la neutralité est un contrat avec le monde extérieur, elle est ressentie par les uns et les autres selon l'humeur et les priorités du moment. L'exemple ukrainien est parlant : les Occidentaux auraient considéré comme un scandale que la Suisse ne suivît pas les sanctions économiques contre la Russie. Ils auraient alors jugé la neutralité au mieux comme une échappatoire, au pire comme une fourberie.

Le flou artistique de la neutralité

On a vu plus haut que la neutralité ne résultait pas d'un seul moment ou acte fondateur mais qu'elle s'était instaurée pragmatiquement par un lent processus d'adaptation aux nécessités du temps. Il faut donc imaginer qu'il y a eu des périodes d'hésitation, des revirements de posture, des volontés de consolidations. Avant d'être le dogme qu'elle est devenue par le truchement du langage patriotique, la neutralité suisse a probablement été la solution adoptée dans de nombreuses situations où les cantons cherchaient à asseoir leur confort politique. On pourrait l'interpréter comme une suite d'expériences positives qui se sont cristallisées dans une formule triomphale commune.

La situation actuelle pourrait être approchée avec un même esprit expérimental : les Suisses restent massivement attachés à la neutralité qui fait leur fierté, leur confort et jusqu'à leur identité. Les sondages indiquent cependant qu'ils s'interrogent sur la fiabilité de cette neutralité dans les conflits prévisibles de demain. Une faible majorité d'entre eux accepte maintenant une coopération plus poussée avec l'OTAN, dans une perspective de défense

commune contre des menaces conventionnelles et non conventionnelles. De même, le fait que la Suisse n'a pas d'ennemi européen leur fait voir sans antipathie les projets d'une défense européenne. Enfin, la double contrainte où est la Suisse de participer à l'ordre coopératif de l'Occident tout en s'isolant pour cause de neutralité la met dans une position de déséquilibre qui l'oblige à bricoler des solutions. L'invasion de l'Ukraine fournit encore une fois un exemple : dans un premier temps, le Conseil fédéral croit pouvoir déclarer que la Suisse maintiendra un « courant normal » de ses affaires avec les belligérants, c'est-à-dire qu'elle ne contribuera pas au détournement des sanctions. Quelques dizaines d'heures plus tard, elle adopte à son tour les sanctions, sur le conseil pressant, sinon comminatoire, de ses voisins occidentaux. Elle refuse ensuite d'autoriser l'acheminement vers le champ de bataille d'armes préalablement vendues à l'Allemagne. Quelques mois plus tard, il est question à Berne d'un « assouplissement » de cette position. Il en va ainsi du théâtre diplomatique où se jouent la réputation et les intérêts d'un pays déclaré sans ennemi mais surveillé de près par ses amis.

Dans ce contexte, la pratique de la neutralité est entourée d'un flou artistique qui permet au gouvernement d'opérer au jour le jour. La mère des maximes suisses devient ainsi la fiction utile d'un pays sans alliance au milieu d'alliés tout pleins de réclamations. Thomas Maissen notait à propos de la Guerre de Trente ans que les réformés zwingliens n'étaient pas chauds à l'idée de combattre aux côtés des réformés luthériens du roi de Suède. Une petite différence de doctrine religieuse justifiait alors le maintien des cantons protestants hors de la guerre. Il y a toujours une petite différence cachée quelque part pour justifier un parti pris de séparation. Freud la qualifiait de narcissique mais on n'est pas obligé de le suivre.

Et maintenant ? la neutralité comme passeport diplomatique

A Berne, les rapports et études sur la neutralité se succèdent, chefs-d'œuvre pédagogiques pour citoyens en quête de sens (1993, 2000, 2022). Ce sont des textes denses, très argumentés juridiquement, qui rendent compte le mieux possible des dilemmes rencontrés et des solutions trouvées. Toutefois, à les lire, on ne peut s'empêcher de remarquer une sorte d'inversion de priorité : la neutralité n'est pas présentée d'abord comme un instrument de sécurité qu'il s'agit de préserver à tout prix mais plutôt comme une donnée historique incontournable qu'il faut ménager dans les arrangements de coopération indispensables, eux, à la sécurité. Il est assez facile pour l'administration de souscrire à la première des obligations du droit de neutralité : l'interdiction de favoriser « directement » l'effort de guerre avec ses propres forces armées. Mais il est plus compliqué d'appliquer aujourd'hui l'autre interdiction : celle de favoriser « indirectement » cet effort en n'observant pas l'impartialité selon le droit de La Haye. La confusion est vite là, comme celle qui a accompagné la politique fédérale au Kosovo : entre la participation aux sanctions, l'interdiction du trafic aérien et la différence de traitement de la Yougoslavie et des pays de l'OTAN en matière d'exportation de matériel de

guerre (le pétrole étant vu comme tel), la ligne de cohérence était invisible. Elle fut donc incomprise. A ce propos, les juristes de l'administration fédérale qui ont examiné en 2022 la pratique de la neutralité suisse lors des événements du Kosovo écrivent : « le droit de la neutralité ne doit plus limiter la liberté d'action des États, à moins que des restrictions ne soient absolument nécessaires à la préservation du statut de neutralité. » On ne lit nulle part que ce « statut » soit porteur de sécurité. Au contraire, il est plutôt décrit comme une donnée dont les bénéfices sécuritaires ne sont pas énonçables.

En revanche, des contreparties diplomatiques existent. Dans la communauté des États, les neutres ont une identité qui leur donne une place. De même que les puissances défendent leur propre place au nom de leur mythe historique (le « Make America great again de Donald Trump, l'empire éternel de Vladimir Poutine), la Suisse défend la sienne en se présentant comme historiquement neutre, c'est-à-dire militairement inoffensive et néanmoins significative. Avec cette carte d'identité, elle entre partout, dans toutes les organisations, y compris dans le Partenariat pour le Paix de l'OTAN (1996), dans son Conseil euro-atlantique (1997), dans la Force internationale de protection au Kosovo avec un détachement (Swisscoy, 1999) sous la conduite de l'OTAN. Elle y entre en État coopératif, soucieux de pacification comme de ses propres intérêts. Si elle préserve son statut de neutralité, c'est ici comme d'un bien politiquement utile à des fins plus larges conformes à ses valeurs.

Le dysfonctionnement du Conseil de sécurité et avec lui la disparition de l'instance internationale à même d'élaborer le droit international sur la guerre, élargit à nouveau le champ de la neutralité. Les neutralistes s'en réjouissent, n'ayant jamais cru à un droit supérieur au droit national. Au moyen d'une initiative populaire, ils demandent maintenant un retour à la neutralité absolue avec son inscription dans la constitution. Leur victoire marquerait la fin de la « politique de neutralité » grâce à laquelle depuis 1848 la Suisse interprète à son profit les droits et devoirs de son statut. Le vote, difficile à imaginer comme favorable aux initiants, fera en tout cas le décompte des humeurs nationales sur le sujet.

L'administration suisse, quant à elle, travaille à sens contraire : elle cherche à promouvoir une réforme du Conseil de sécurité qui en ferait un organe plus représentatif de la diversité du monde, doté d'une autorité capable d'ériger un droit valable pour tous. L'entreprise est assez désespérée car les grandes puissances ne se laisseront pas déposséder, les moyennes rivaliseront pour le pouvoir et les petites suivront leurs maîtres du moment. Mais pour utopique qu'elle soit, la démarche indique qu'une « politique de neutralité » peut encore garder un cap diplomatique. L'histoire récente ayant déconnecté la neutralité de la sécurité, il reste à la Suisse à prouver devant les autres la « puissance » agissante de sa neutralité. Sa crédibilité en dépend.

Il est hasardeux d'éliminer les fictions comme protagonistes des mouvements humains. Les fictions belliqueuses se réveillent dangereusement. La nôtre, pacifique, se cherche dans ce

bruit l'espoir d'une mission. La peur ne semble pas l'atteindre. Mais dans les conditions géopolitiques et technologiques d'aujourd'hui, qui peut dire ce que la peur pourrait faire de la Suisse indépendante et neutre ? En 1848, on le rappelle, des parlementaires imaginaient déjà une situation internationale dans laquelle, pour sa sécurité, la Suisse devrait abandonner sa neutralité.

Sources principales

Conseil fédéral. (2022, 26. Oktober). *Clarté et orientation de la politique de neutralité : Rapport du Conseil fédéral en exécution du postulat 22.3385, Commission des affaires étrangères CN, 11.02.2022*. Récupéré sur <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/73618.pdf>

Jorio, Marco. (2021). *La Suisse et sa neutralité, Une histoire de 400 ans*, Verlag Hier und Jetzt, Zürich.

Maissen, Thomas. (2019). *L'invention de la tradition de neutralité helvétique : une adaptation au droit des gens naissant du XVIIe siècle*, p. 17-46, in *Les ressources des faibles, Neutralités, sauvegardes, accommodements en temps de guerre (XVI-XVIIIe siècles)*, édité par Jean-François Chanet et Christian Windler. Récupéré sur <https://books.openedition.org/pur/105450?lang=fr>

Seger, Paul. (2014). *Le droit de la neutralité*, p. 248-270, Dans *The Oxford Handbook of International Law in Armed Conflict*, sous la direction de Andrew Clapham et Paola Gaeta.