

La neutralité en Suisse octobre 2006

La Suisse a choisi de devenir neutre au XVI^e siècle au lendemain de la bataille de Marignan (1515). A partir de cette date, le principe de neutralité devient le fondement de ses relations politiques avec l'environnement international. En 1647, une année avant le Traité de Westphalie, les autorités suisses s'accordent sur le statut du pays: la Diète de Wil déclare que le corps helvétique se comportera désormais en État neutre. La Suisse choisit donc librement son statut de neutralité permanente et celui-ci est reconnu par les puissances européennes lors du congrès de Vienne de 1815, et garanti par le Traité de Paris la même année. En 1910, la Suisse devient partie aux deux Conventions de La Haye de 1907 qui règlent le droit de la neutralité dans la guerre (en clarifiant les droits et les devoirs réciproques des États belligérants et des États ne participant pas à la guerre). La neutralité suisse est mentionnée en 1919 dans le Traité de Versailles, et reconnue l'année suivante par le Conseil de la Société des nations, dont la Suisse est membre depuis 1920. Il aura donc fallu 400 ans à la Suisse pour accéder à la pleine reconnaissance internationale de son statut de pays neutre. Mais bien que la neutralité soit mentionnée dans les Constitutions Fédérales de 1874 (à l'article 102) et de 1999 (aux articles 173 et 185), elle n'a jamais été considérée comme un principe constitutionnel ou comme un but en soi, mais bien plutôt comme un moyen de protéger l'indépendance et la sécurité de la Suisse. Par ailleurs, la neutralité de la Suisse peut, à l'origine, s'expliquer à la fois par des motifs de politique intérieure et extérieure : elle s'impose à cause de la petite taille du pays et du risque de le voir devenir le terrain d'affrontement des grandes puissances européennes, mais elle est en même temps le prix à payer pour le maintien de l'intégration intérieure. En effet, seul l'abstentionnisme dans le domaine de la politique extérieure pouvait assurer l'autonomie de chaque membre de la confédération et la neutralité apparaît comme un moyen d'assurer la suprématie de la politique intérieure sur la politique extérieure. La nouvelle Constitution en vigueur en 2000 ne modifie d'ailleurs en rien cette approche du concept de neutralité qui, loin de représenter un objectif ultime de la Confédération, est censé n'être qu'un instrument de sa politique étrangère, et donc lui offrir une très grande marge de manœuvre sur la scène internationale. Cette souplesse doit lui permettre de moduler sa politique en fonction du contexte international et de ses intérêts propres et c'est la raison pour laquelle sa neutralité n'est plus synonyme d'abstentionnisme international mais autorise au contraire l'intégration et la coopération au sein de nombreuses organisations internationales.

Considérant certaines obligations faites à ses membres incompatibles avec une politique de neutralité, la Suisse n'adhère pourtant pas à l'[Organisation des Nations unies \(ONU\)](#) et son statut l'empêche même d'être invitée à la conférence fondatrice de l'ONU à San Francisco en 1945. Mais conformément à sa ligne politique, elle s'engage dans plusieurs agences affiliées à l'ONU en tant qu'observateur permanent : elle est, par exemple, membre de la Commission des nations neutres chargée de vérifier l'application de l'accord de cessez-le-feu en Corée en 1953 ; elle contribue au financement de la mission de l'ONU pour le maintien de la paix à Chypre et signe l'[Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce \(GATT\)](#) visant à réguler les échanges mondiaux. En 1948, la Suisse adhère à l'Organisation européenne pour la coopération économique (OECE), puis est membre fondateur, en 1959, de l'[Association européenne de libre-échange \(AELE\)](#) et enfin, adhère au [Conseil de l'Europe](#) en 1963. En 1992, elle pose sa candidature à la Communauté Européenne avant de la retirer, par peur de mettre sa neutralité en péril. Deux ans plus tard, la Suisse adhère à la Banque mondiale et au [Fonds monétaire international \(FMI\)](#). Le 3 mars 2002, 54,7% des électeurs et onze cantons sur douze tranchent en faveur de l'adhésion à l'ONU, tandis qu'un vote similaire, en 1986, avait rejeté la même proposition par près de 75% des votants. Genève est d'ailleurs le siège social de nombreuses organisations internationales et organisations non gouvernementales, y compris de certaines institutions de l'ONU, à tel point que la ville est l'une des capitales officielles de l'ONU, avec New-York, Vienne et Nairobi. La Suisse participe également aux travaux de nombreuses enceintes multilatérales, dont l'Organisation mondiale du commerce (OMC), l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE), le Conseil de l'Europe, le Partenariat pour la paix de l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord dont elle est membre depuis 1997.

En revanche, au mois de décembre 1992, les électeurs suisses votent massivement contre l'adhésion à l'[Espace Economique Européen](#). Ce vote est interprété comme une opposition manifeste envers l'adhésion à l'Union européenne, qui rencontre pourtant l'appui du gouvernement fédéral. Des négociations reprennent en mars 1995 avec la Commission européenne, et lors du référendum de mai 2000, les Suisses approuvent par une majorité des deux-tiers un ensemble de sept accords économiques bilatéraux avec l'UE. Ces accords visent à compenser les conséquences négatives venant du fait que la Suisse reste à l'extérieur du marché unique. Toutefois, l'adhésion à l'UE est une étape que les électeurs suisses ne sont pas encore prêts à franchir puisqu'ils l'ont rejetée par une majorité de 77 % lors du référendum de mars 2000. Mais au terme d'un référendum tenu en juin 2005, la Suisse est devenue membre de l'espace Schengen et celui du 25 septembre 2005 a vu la population suisse voter en faveur de la libre circulation, à l'intérieur de ses frontières, des citoyens des 10 nouveaux États membres de l'UE.

La Suisse hésite donc perpétuellement entre une neutralité strictement abstentionniste et une volonté de coopération aux affaires mondiales, et elle a choisi de mener une politique de neutralité pragmatique. Sous la pression internationale, elle a souvent été contrainte de modifier son positionnement, mais elle a su utiliser les marges de manoeuvre ouvertes à un moment ou à un autre pour élargir la portée de sa politique de neutralité. La neutralité n'est plus le pilier principal de la politique étrangère de la Suisse : au centre des moyens de la politique étrangère se trouvent désormais la solidarité avec la communauté internationale et la coopération dans le cadre des organisations supranationales. La Suisse se réserve pourtant la possibilité de se replier sur une position de neutralité en cas de crise. Il s'agit d'une réorientation fondamentale de ses relations avec le reste du monde. Mais il semble persister en Suisse une « illusion de la neutralité », compréhensible si l'on pense à l'attachement d'une grande partie de la population à ce principe. Le gouvernement et les élites politiques paraissent d'ailleurs eux aussi convaincus que la neutralité remplit toujours ses fonctions internes d'intégration, même si elle a perdu la plupart de ses fonctions externes.