

> Juin 2023, pages 1, 8 et 9

UN STATUT HÉRITÉ DU CONGRÈS DE VIENNE DE 1815

La Suisse peut-elle rester neutre face à la guerre en Ukraine ?

Tandis que le conflit en Ukraine a conduit Suédois et Finlandais à renoncer à leur neutralité, les Suisses restent attachés à ce statut autant qu'à leur ancrage occidental. Si Berne participe aux sanctions contre Moscou, ses clients ne peuvent réexporter leurs armes d'origine helvétique vers Kiev. Cette position médiane attire les critiques des voisins européens.

PAR ANGÉLIQUE MOUNIER-KUHN

La Suisse entière retient son souffle sous un soleil ardent. Ce 16 juin 2021, prise d'assaut par les journalistes et quadrillée par les forces de sécurité, Genève déroule le tapis rouge aux présidents des États-Unis et de la Russie. De sanctions en renvois croisés de diplomates, ce premier tête-à-tête entre M. Joseph Biden et M. Vladimir Poutine se tient dans un climat d'escalade. Les chefs d'État des deux plus grandes puissances nucléaires mondiales sont accueillis par un hôte « neutre » pour renouer le dialogue : le souvenir du premier sommet entre Ronald Reagan et Mikhaïl Gorbatchev est dans tous les esprits. En novembre 1985, le cycle de négociations qui conduisit à la fin de la guerre froide débuta aussi sur les rives du Léman.

Trente-cinq ans plus tard, la Suisse tente de croire que l'« esprit de Genève » peut produire un nouveau miracle. Elle anticipe déjà le bénéfice d'image qu'elle tirera de cette journée historique. « Cette rencontre est bonne pour la crédibilité de la Suisse dans le monde : un petit État neutre qui inspire confiance et qui conjugue démocratie forte et stabilité sociale », déclare ainsi à la presse le ministre des affaires étrangères, M. Ignazio Cassis, du Parti libéral-radical. « La petite Suisse, théâtre de la grande politique », se rengorge la *Neue Zürcher Zeitung*, le grand journal conservateur de Zurich.

On connaît la suite. La tentative de dialogue n'a pas fait taire les bruits de bottes. Après plusieurs rencontres à Genève, un ultime rendez-vous prévu le 24 février 2022 entre le secrétaire d'État américain, M. Antony Blinken, et le ministre russe des affaires étrangères, M. Sergueï Lavrov, fut annulé in extremis. Ce jour-là, la Russie envahissait l'Ukraine, une offensive aussitôt condamnée par Berne comme une « violation flagrante du droit international ». En bouleversant les équilibres sur le continent européen, la guerre a eu pour effet d'isoler la Suisse, elle qui accorde tant d'importance à son ouverture au monde. Dans le pays, la question jusque-là consensuelle de la neutralité a surgi dans le débat public. À l'extérieur, la « crédibilité » dont se réclamait M. Cassis, devenu entre-temps président de la Confédération, pâtit de

l'incompréhension des partenaires de Berne. Depuis le début de l'intervention russe en Ukraine, le Conseil fédéral, dans lequel les principaux partis sont représentés, a bien malgré lui réussi le tour de force de se mettre beaucoup de monde à dos.

Les plus attachés à la neutralité reprochent au gouvernement suisse de l'avoir bradée en reprenant à son compte, après une valse-hésitation, tous les paquets de sanctions adoptés par l'Union européenne à l'encontre de la Russie. En représailles, cette dernière, avec laquelle la Suisse entretenait jusque-là de bonnes relations, en particulier économiques, l'a ajoutée à sa liste des « pays hostiles » comprenant tous les États ayant placé Moscou sous sanctions.

Les autres, en interne comme chez ses voisins, accusent au contraire Berne de se dérober à la traque des avoirs russes et, surtout, d'entraver le soutien européen à l'effort de guerre de l'Ukraine en raison d'une interprétation étriquée de sa neutralité. S'il n'a jamais été question que la Suisse achemine elle-même des armes sur le terrain des combats, Berne refuse à plusieurs pays européens, l'Allemagne, le Danemark et l'Espagne, l'autorisation d'expédier sur place du matériel acheté à l'industrie helvétique. Profondément divisés, les parlementaires ont déjà plusieurs fois débattu du dossier de la « réexportation » des armes suisses par des États tiers, interdite par la loi fédérale sur le matériel de guerre, lorsque *« le pays de destination est impliqué dans un conflit armé interne ou international (1) »*. Le Conseil fédéral se réfère aussi à la cinquième convention de La Haye, qui prévoit que toutes mesures restrictives ou prohibitives à l'égard des armes *« devront être uniformément appliquées (...) aux belligérants (2) »*. L'Allemagne, qui réclame de pouvoir réexporter ses munitions d'origine suisse pour les canons antiaériens qu'elle a fournis à l'Ukraine, ne décolère pas : *« La neutralité n'est plus une option. Être neutre, c'est prendre le parti de l'agresseur »*, a cinglé la ministre des affaires étrangères allemande, l'écologiste Annalena Baerbock, lors de la conférence de Munich sur la sécurité en février dernier.

Bousculée dans ses certitudes par des citoyens préoccupés, une classe politique désunie et des voisins cherchant à lui forcer la main, la Confédération est ainsi contrainte de réexaminer le sens de sa neutralité et sa place dans la reconfiguration géopolitique. La période s'annonçait pourtant prometteuse. Vingt et un ans après son adhésion aux Nations unies, la Suisse a en effet accédé en janvier 2023 au saint des saints : le Conseil de sécurité, où elle siège pour la première fois en tant que membre non permanent pour une durée de deux ans et qu'elle a présidé durant le mois de mai.

Le plus petit dénominateur commun

« Le débat qui agite notre pays est sain et démocratique. Il est d'autant plus intéressant qu'il ne porte pas sur un enjeu de politique intérieure, comme c'est habituellement le cas, mais sur notre politique étrangère. C'est une force d'être capable de discuter de ces questions ouvertement », estime Mme Micheline Calmy-Rey, qui fut ministre (socialiste) des affaires étrangères et deux fois présidente de la Confédération entre 2007 et 2011.

« La principale difficulté est que personne ne sait exactement ce qu'est la neutralité et que tout le monde, en Suisse comme ailleurs, l'interprète à sa façon », explique Sacha Zala, directeur du centre de recherche Documents diplomatiques suisses (Dodis) et président de la Société suisse d'histoire. *« À l'étranger, on ne comprend pas à quel point elle est un facteur déterminant de*

l'identité nationale », ajoute l'universitaire. Pendant la première guerre mondiale, la Suisse était déchirée entre sa partie alémanique, qui penchait vers l'Allemagne, et sa partie romande, favorable à la France. « *La neutralité s'est imposée comme le plus petit dénominateur commun. Après-guerre, elle est devenue essentielle pour neutraliser les conflits internes, et a fini par acquérir un statut quasi religieux* », poursuit Sacha Zala. Preuve de cet attachement, la dernière étude annuelle « Sécurité » de l'École polytechnique fédérale de Zurich relève que 91 % des Suisses pensaient que leur pays « *devrait conserver sa neutralité* » (89 % en 2021, 97 % en 2020) (3). Dans la même étude, 75 % des Suisses estimaient ainsi que les sanctions contre la Russie étaient compatibles avec la neutralité et 55 % (+ 10 % par rapport à 2021) se disaient favorables à un rapprochement avec l'Organisation du traité de l'Atlantique nord (OTAN).

Une part de légende voudrait que la neutralité plonge ses racines aussi loin que dans la défaite des mercenaires suisses à Marignan (1515). Mais c'est le congrès de Vienne, en 1815, qui l'a façonnée. Désireuses de tourner la page des révolutions et des guerres napoléoniennes, les puissances européennes décidèrent la « *neutralité perpétuelle de la Suisse* » et lui garantirent « *l'intégrité et l'inviolabilité de son territoire* ». Il s'agissait alors d'en faire un espace tampon entre l'Autriche et la France. En 1907, les conventions de La Haye codifièrent le droit de la neutralité et la Suisse les ratifia en 1910. Si le monde a changé depuis cette époque, ce volet du droit international n'a, lui, guère connu d'évolution.

Rudimentaire et restreint au temps de guerre, le droit de la neutralité impose à l'État neutre de ne pas participer aux conflits armés internationaux et de s'abstenir de favoriser des belligérants par le biais de troupes, d'armes ou de la mise à disposition de son territoire. L'État neutre est aussi tenu de défendre ses frontières : d'où la nécessité d'entretenir sa propre armée. La Suisse a développé une industrie de l'armement florissante, et l'effectif actuel de son armée, bâtie sur le principe de milice, c'est-à-dire sur l'engagement du citoyen au service de la nation, est de 150 000 militaires mobilisables très rapidement. Aux heures les plus tendues de la guerre froide, le pays a même songé à se doter de l'arme atomique, comme d'une assurance ultime pour protéger son statut, avant de se résoudre à signer le traité sur la non-prolifération des armes nucléaires (TNP) en 1970.

« *La complexité de la neutralité suisse tient à la distinction qui s'est installée, à partir des années 1920, entre le droit très succinct de la neutralité et la politique de neutralité. Cette distinction a ouvert une large marge de manœuvre pour permettre à la Suisse de faire, en gros — comme tous les États neutres —, ce qu'elle voulait* », souligne Sacha Zala. Perpétuelle, armée, différentielle, intégrale, stricte, active, coopérative... Pas facile de se retrouver dans le maquis d'adjectifs qui, au gré des contextes, qualifient la neutralité suisse.

« *J'ai pratiqué cette politique de neutralité. Elle est difficile à expliquer* », concède Mme Calmy-Rey. « *Elle n'a jamais été un concept statique. Elle a évolué et se base aujourd'hui sur le droit international et la coopération internationale, et beaucoup moins qu'autrefois sur des stratégies d'isolement. Renoncer à l'usage de la force militaire est aussi une valeur qui nous fait privilégier la prévention, le pouvoir d'influence et le dialogue* », ajoute-t-elle.

Voix discordantes

C'est sous l'égide de la politique de neutralité helvétique que les négociations entre la France et le Front de libération nationale (FLN) ont abouti à la signature des accords d'Évian et conduit à l'indépendance de l'Algérie en 1962. Quand Mme Calmy-Rey était aux affaires, la médiation de la Suisse a permis l'entrée de la Russie dans l'Organisation mondiale du commerce (OMC), à laquelle s'opposait la Géorgie. Elle a facilité la libération de nombreux otages des Forces armées révolutionnaires de Colombie (FARC) et joué un rôle-clé dans la construction du dialogue entre la guérilla et Bogotá. Berne a aidé la Turquie et l'Arménie à normaliser leurs relations, même si les protocoles de Zurich (2009), dont on reparle aujourd'hui, sont restés lettre morte. Plus récemment, la Suisse a été sollicitée par le Mozambique pour négocier la paix entre les deux partis ennemis, le Frelimo et la Renamo (2019).

Au titre de ses « bons offices », la Confédération a aussi une grande expérience des mandats de puissance protectrice : elle représente notamment les intérêts des États-Unis en Iran depuis 1979, ceux de la Russie en Géorgie et réciproquement depuis 2009. La « promotion de la paix » passe, enfin, par la participation de l'armée suisse à des opérations internationales dans une douzaine de pays, principalement dans les Balkans (Kosovo, Bosnie-Herzégovine) et en Afrique. Mais, à l'heure où se multiplient les foyers de crise, l'érosion du multilatéralisme pose un « *gros problème* » à la politique des bons offices, selon Mme Calmy-Rey. « *Notre approche n'est plus aussi efficace* », reconnaît-elle.

En Suisse, dans le concert des voix discordantes, l'Union démocratique du centre (UDC), parti de la droite nationaliste et souverainiste représentant plus d'un quart de l'électorat, fait entendre sa partition : « *Si l'on revient à l'origine du mot neutralité, neuter, en latin, signifie "ni l'un ni l'autre". On peut bien tordre le concept dans tous les sens, collaborer à la mise en œuvre de sanctions, comme c'est le cas envers la Russie, c'est, de fait, prendre parti* », insiste M. Jean-Luc Addor, député UDC au Conseil national, la Chambre basse du Parlement. D'après lui, « *la seule question qui se pose est celle de l'intérêt de la Suisse. Or elle n'en a aucun à se laisser embarquer directement ou indirectement dans un conflit mettant aux prises la Russie et les États-Unis. Cette guerre n'est pas la sienne.* »

Figure montante sur la scène politique nationale, Mme Sanija Ameti, coprésidente d'Opération Libero, un jeune mouvement politique libéral et europhile, considère à l'inverse que la Suisse sape sa crédibilité et fragilise sa sécurité au nom du « mythe » de la neutralité. « *La neutralité n'est pas un but, c'est un instrument qui ne peut fonctionner que dans un ordre international basé sur les règles de droit. Il ne peut y avoir de neutralité quand un membre du Conseil de sécurité tel que la Russie viole de manière flagrante l'ordre qui garantit la sécurité de pays comme la Suisse* », affirme cette trentenaire qui est aussi élue des Vert'libéraux (distinct des Verts « historiques ») au conseil municipal de Zurich.

Ancien ambassadeur et président du Club diplomatique de Genève, M. Raymond Loretan résume sans détour les enjeux : « *La Suisse doit choisir son camp.* » « *Si elle veut être neutre, elle doit être beaucoup plus conséquente et tendre la main à la Russie de manière aussi visible qu'elle l'a fait avec l'Ukraine* », complète cet ancien secrétaire général du Parti démocrate-chrétien — aujourd'hui Le Centre. Depuis le début de la guerre, Berne a eu plusieurs contacts médiatisés avec Kiev, ce qui n'a pas été le cas avec Moscou. « *Si la Suisse veut être européenne, dans ce cas elle [doit approfondir] sa collaboration avec l'Union et l'OTAN. Il est temps qu'elle sorte de cette zone grise inconfortable et illisible pour la communauté internationale* », conclut M. Loretan.

- (1) Loi fédérale sur le matériel de guerre du 13 décembre 1996.
- (2) Article 9 de la convention de La Haye de 1907 concernant les droits et les devoirs des Puissances et des personnes neutres en cas de guerre.
- (3) « Sicherheit 2023 », 22 mars 2023.

Mot clés: [Conflit russo-ukrainien 2022-](#) [Diplomatie](#) [Relations internationales](#) [Suisse](#)