

Neutralité suisse

Rappels historiques ou comment sortir d'une logique de guerre pour s'investir dans une logique de paix

Par Antoine Fleury

Le peuple suisse est appelé à voter, le 27 septembre 2026, sur l'initiative en faveur de l'inscription de la neutralité dans la Constitution fédérale. Le débat autour de cette question connaît une certaine intensité. Des arguments contradictoires sont avancés et souvent dans un style polémique. Les propos tenus de part et d'autre montrent à quel point les citoyen.ne.s suisses sont attaché.e.s à la notion de Neutralité. Les arguments avancés traduisent à quel point ce terme de Neutralité recouvre des notions, des perceptions et des réalités bien différentes au fil de l'histoire.

Table des matières

Fondements historiques	2
Obligations issues du Statut de neutralité	3
Accueil d'étrangers et politiques de paix internationale	4
Pratique du Conseil fédéral lors des conflits	5
Une neutralité obsolète	6
Reconnaissance d'une « neutralité différentielle »	7
Mise en cause de la neutralité et politique de repli	8
Réinterpréter la neutralité suisse : objectifs contradictoires des débats	12

Fondements historiques

Toute société éprouve le besoin au fur et à mesure qu'elle se constitue en Etat de proposer un Récit national destiné à doter le peuple du sentiment d'un destin commun inscrit dans une plus moins longue durée. L'appel à un imaginaire nourri de mythes fondateurs que ce soit des personnages - Guillaume Tell, le serment des trois chefs des communautés de Suisse centrale, Winkelried...- ou des lieux de faits héroïques – la Chapelle de Tell au bord du Lac des Quatre Cantons, bataille de Sempach, bataille de Morat, ... - Autant de récits partagés progressivement par tous les habitants du Pays surtout à partir de l'enseignement généralisé au cours du 19^e siècle. Il en résulta une culture plus ou moins commune à toutes les populations, malgré des histoires cantonales différenciées, notamment du fait que la composition de la Suisse dans ses frontières actuelles n'a été établie qu'au tout début du 19^e siècle. Lors du Congrès de Vienne 1814/1815, qui réunit les Grandes Puissances après leur victoire sur Napoléon 1^{er} et la fin de son Empire, est l'acte fondateur

C'est dans ce contexte de remodelage de l'espace européen, au profit d'un équilibre des Puissances continentales, destiné à éviter de nouvelles guerres destructrices et à consolider les Pouvoirs en place – dont certains restaurés dans leur légitimité dynastique – que l'espace territorial de la nouvelle Confédération suisse devient un enjeu géopolitique. C'est la raison pour laquelle les Puissances du Congrès de Vienne (1815) ont déclaré :

« La neutralité et l'inviolabilité de la Suisse et son indépendance de toute influence étrangère sont dans les vrais intérêts de la politique de l'Europe entière ».

Il faut voir dans cet engagement européen le repère historique qui va faire de la Suisse, au cœur de l'Europe, un Etat doté d'un statut de neutralité, mais aussi d'une garantie d'inviolabilité et d'indépendance par les signataires des Traités de Paix de 1815. L'atout géopolitique de la Confédération va se renforcer grâce à ce statut de neutralité face au jeu de rivalités des Puissances européennes tout au long du 19^e siècle et jusqu'au milieu du 20^e siècle.

Sur la base des Traités de 1815, la Suisse s'engageait à rester neutre et même à garantir une extension de son engagement à protéger une zone neutre au-delà de ses frontières ; cette zone séparait le Royaume de France et le Royaume de Piémont-Sardaigne, en Savoie, tracée des bords du Léman jusqu'au Lac du Bourget ; zone neutre qui survivra même après le rattachement de la Savoie à la France en 1860, en échange du soutien de l'Empereur des Français Napoléon III aux Italiens en guerre contre l'Autriche, dans leur combat pour la formation du Royaume d'Italie (Bataille de Solferino 1859, origine de la vocation humanitaire de Henri Dunant, fondateur de la Croix-Rouge).

A vrai dire, la Suisse s'est bien gardée d'ériger des fortifications pour protéger la zone neutre qui survivra jusqu'à la fin du premier conflit mondial ; le gouvernement français,

fort de sa Victoire en 1918, s'empresse de dénoncer cette zone neutre du point de vue militaire ainsi que les zones franches économiques et douanières, servitudes que la France considérait comme incompatibles avec sa dignité de Puissance victorieuse. Il s'ensuivit une procédure arbitrale qui aboutit au maintien des zones franches autour de Genève – toujours en vigueur – et à la suppression de la zone neutre, celle-ci perçue en Suisse comme un fardeau et un espace de conflit potentiel avec la France.

Dans le discours sur la neutralité, il est surtout question de l'engagement de la Suisse à rester neutre, discours qui contribue aujourd'hui encore à intérioriser chez les citoyen.ne.s cette notion de neutralité, au point que certains se hasardent à en faire un facteur décisif d'identité nationale, avec cette formule entendue ici ou là, même à l'étranger, que les « Suisses ont la neutralité dans leurs gènes » !

Obligations issues du Statut de neutralité

Dans une atmosphère patriotique qui accompagne un discours idéalisant la neutralité, entretenue comme un mythe (Chronique de François Nordmann « Neutralité : mythe ou réalité ? », Le Temps 25.08.2026) on passe sous silence l'engagement pris par les Puissances européennes en 1815 à garantir son territoire dans son nouvel espace ainsi que l'indépendance de la Confédération. Cela signifie que la neutralité ainsi définie n'est pas uniquement une « affaire suisse », mais elle implique les Puissances étrangères qui se sont engagées chacune pour elle-même à ne pas intervenir dans la Confédération ou à lui imposer quoi que ce soit !

En d'autres termes, si le gouvernement suisse tentait de s'appuyer sur l'une ou l'autre Puissance étrangère ou à lui prêter main forte, les autres Puissances s'arrogeraient le droit de rappeler ses obligations à l'autorité suisse ainsi qu'à la Puissance concernée. Des avertissements ont été donnés dans ce sens déjà lors de la guerre civile du Sonderbund 1847/1848, puis à propos des prétentions du Roi de Prusse à intervenir à Neuchâtel en 1856/1857, en soutien à un groupe royaliste contre-révolutionnaire (Le Temps 18.7. 2026) ou encore lors des menaces de Napoléon III au sujet de la Savoie et de certains réfugiés français sur sol helvétique.

A vrai dire, durant le 19^e siècle, la notion de « neutralité armée » n'était pas un argument mobilisateur. Le premier objectif, difficile à mettre en place, a été de constituer une « armée fédérale », en tirant parti des milices cantonales. Quant à se mettre d'accord sur un budget commun, à la suite de la création de l'Etat fédéral après 1848, ce fut un processus laborieux. Rappelons aussi que la création du Département politique (futur DFAE actuel) en 1848 a des attributions très modestes et que son premier objet, c'est d'assurer la collaboration et la solidarité entre les Cantons, de les concilier avec l'Etat fédéral et sa constitution démocratique. Quant aux relations avec les Etats étrangers, incarnés par des Monarchies encore autocratiques (Sainte Alliance contre les idées

révolutionnaires), elles apparaissaient comme marginales : il ne fallait pas engager des dépenses pour des activités diplomatiques et surtout de représentation. Cette modestie des moyens mis à disposition de la politique extérieure ne persiste-t-elle pas jusqu'à nos jours ?

Accueil d'étrangers et politiques de paix internationale

C'est grâce à son statut de neutralité que très rapidement, dans un contexte de bouleversements politiques et sociaux tout au long des 19^e et 20^e siècles, la Suisse a servi d'asile à des opposants politiques qu'ils soient révolutionnaires ou aristocrates déchus de leur pouvoir. Cette pratique de refuge et d'accueil a valu à la Suisse une réputation d'un pays hospitalier et sûr, à l'abri des pouvoirs étrangers ; en plus, les réfugiés de tous bords pouvaient compter en Suisse sur des appuis, voire des complicités, autant de la part de citoyens suisses, y compris de personnalités exerçant des pouvoirs au sein de la société, que d'autres réfugiés partageant les mêmes convictions.

La liberté d'expression et de publication était un facteur d'attractivité de la Suisse qui a perduré tout au long du 19^e siècle et dans la première partie du 20^e siècle. Cela a provoqué plusieurs interventions d'Etats étrangers déjà au 19^e siècle, mais surtout au 20^e siècle jusqu'à nos jours, exigeant des autorités suisses des restrictions à la liberté d'expression de leurs ressortissants ou plus grave encore des médias et de personnalités suisses. Le Conseil fédéral s'est opposé officiellement à ces pressions, mais il s'efforça d'intervenir par le biais de censures (durant les conflits mondiaux) ou par des conseils de modération à l'intention de journalistes, éditeurs et médias.

Faut-il rappeler que la neutralité n'exige pas une neutralité d'opinion de la part des citoyens ? Les Suisses ont toujours exprimé des opinions multiples et souvent radicalement opposées par rapport aux conflits contemporains : pro-allemands d'un côté, pro-français de l'autre pendant le premier conflit mondial, pro-américains (-occidentaux) et pro-soviétiques durant la guerre froide. Ces divergences se sont exprimées jusqu'à présent, causant souvent l'embarras du Conseil fédéral interpellé par les représentants d'Etats étrangers, contrariés par les critiques dont ils étaient l'objet en Suisse. Depuis l'apparition de gros moyens de communication, contrôlés par des groupes étrangers, la manipulation de pans entiers de l'opinion est particulièrement efficace, au point d'influer fortement sur la position de responsables au sein du Conseil fédéral, de l'Administration, de l'Assemblée fédérale et de nombreux acteurs des milieux sociaux, économiques et financiers et autres influenceurs socio-culturels.

Cette nouvelle donne hypothèque considérablement la conduite d'une politique étrangère cohérente et impartiale, notamment concernant les violations flagrantes des droits fondamentaux inscrits dans la Charte des Nations Unies et dans de nombreuses

Conventions internationales, par des Etats partenaires de la Suisse ; à l'égard de ceux-ci, la diplomatie éprouve des difficultés à faire preuve de fidélité à ses engagements en faveur de la promotion et de la défense des valeurs de démocratie, de justice et de paix. Abstention ou complicité au nom de la priorité aux intérêts du pays !

Par principe, un Etat neutre est pacifique ! D'où le développement en Suisse même d'idées de paix européenne dès le 19^e siècle, impliquant la condamnation du recours à la guerre : création d'associations pacifistes, d'un Bureau international de la Paix (siège à Berne), réunions de pacifistes et publications diverses (Paix par le Droit, Arbitrage) et soutien aux premières initiatives d'organismes de coopération internationale (Postes, Protection intellectuelle à Berne, Office du travail à Bâle, Congrès ouvriers, anarchistes, socialistes et autres. Faut-il aussi mentionner, que la création de la Croix-Rouge, dans le contexte des guerres en Italie du Nord, (Solferino 1859) a été rendue possible et son œuvre crédible du fait du statut de neutralité de la Suisse : le principe d'impartialité mis en œuvre a été sérieusement testé dans les conflits surgis dans la 2^e partie du 19^e siècle et surtout dans les deux conflits mondiaux au 20^e siècle.

Pratique du Conseil fédéral lors des conflits

Quant à la pratique du Conseil fédéral lors d'un conflit intereuropéen, il se hâtait à annoncer sa détermination à s'en tenir à son statut de neutralité et sollicitait les belligérants à le respecter que ce soit en 1914 ou 1939. Il s'est aussi prêté à des manifestations de solidarité, notamment par l'accueil de troupes militaires françaises à la suite du conflit franco-prussien de 1870 (Armée Bourbaki, accueil illustré dans un célèbre panorama à Lucerne). L'ouverture aux militaires blessés ou en fuite a donné lieu à de nombreux camps d'internés dans les deux conflits mondiaux (internés de diverses nationalités, y compris de milliers de Polonais en 1940 et de réfugiés de l'Armée Rouge à la fin du 2^e conflit mondial). La gestion de ces milliers d'internés militaires étrangers a été un grand défi à maîtriser par l'armée suisse !

Dans les conflits du 20^e siècle, la proclamation de sa neutralité était confortée par les engagements pris par toutes les Puissances signataires, lors de la Conférence de la Paix à La Haye en 1907, notamment de « La Convention V concernant les droits et les obligations des puissances et des personnes neutres en cas de guerre sur terre ». Cette Convention n'était pas destinée uniquement à la Suisse, elle concernait tous les Etats qui se proclameraient neutres face à un conflit qui surviendrait. Elle fixait donc les droits et les obligations des non-belligérants – les Etats neutres- et des Etats en guerre envers les Etats déclarés neutres.

A part la Suisse, aucun Etat n'était obligé à se déclarer neutre ! Certes la Suisse disposait en plus d'un statut de neutralité « perpétuelle » depuis 1815 ; seule la Belgique a été dotée d'un statut de neutralité « permanente » depuis sa création en 1830/31 avec

la garantie des Grandes Puissances européennes, mais essentiellement de la Grande-Bretagne. En 1914, l'Allemagne n'a pas hésité à violer ce statut, en occupant le territoire belge, tandis que les Pays-Bas, le Danemark, la Suède, la Norvège et l'Espagne ont pu sauvegarder leur neutralité jusqu'à la fin du conflit. S'étant déclarés neutres à la veille du conflit, ces Etats ont illustré une « neutralité occasionnelle », fondée sur les Conventions de La Haye de 1907.

En 1919, avec l'instauration d'une sécurité collective garantie par la Société des Nations (SdN), notamment par l'article 10 du Pacte signé à Versailles en juin 1919, le statut particulier de la neutralité de la Suisse n'a pas été reconnu dans le Pacte fondateur de la SdN, à la grande déception des autorités suisses. Cependant, une mention « aux garanties qui constituent des engagements internationaux pour le maintien de la paix », stipulés dans les Traités de 1815 en faveur de la Suisse, est inscrite à l'article 435 du Traité de Versailles ; en fait, cet article enjoint la France et la Suisse à régler par la négociation la « question des zones franches et neutres » autour de Genève, fixées dans les Traités de 1815. Négociations, conventions et arbitrage final conclu à Territet en 1933, confirmant le maintien des zones franches autour de Genève toujours en vigueur et l'abandon de la zone neutre !

Une neutralité obsolète

Dans le contexte d'une Paix universelle promise par le nouvel ordre international, selon la *New Diplomacy*, proclamée par le Président américain W. Wilson, le statut de neutralité paraît obsolète. En Suisse même, le débat est vif entre les pacifistes partisans de la Société des Nations, considérant que le maintien de la neutralité légitimait le recours à la guerre, et les réalistes, opposés à l'abandon du statut de neutralité et à tout engagement international. Ce fut l'enjeu d'un débat très engagé, lors d'une votation proposée par le Conseil fédéral au peuple suisse (uniquement les hommes), pour approuver ou rejeter l'adhésion de la Suisse à la Société des Nations. Le Conseil fédéral était acquis à l'idée que la Suisse devait faire partie de la nouvelle organisation internationale, d'autant plus que son siège était fixé à Genève, nommément désigné dans le Pacte de la Société des Nations (article 7) ; il était pleinement conscient qu'il serait impossible de faire approuver par une majorité du peuple et des cantons cette adhésion, sans une reconnaissance explicite de son statut de neutralité.

Rétrospectivement, les arguments des partisans et des adversaires de l'ouverture au monde qu'impliquait l'adhésion à la Société des Nations gardent toute leur pertinence dans le débat actuel sur l'Initiative soumise au peuple et aux cantons en ce mois de septembre, comme ils l'ont été, au début de ce siècle lors de l'entrée de la Suisse à l'Organisation des Nations Unies.

Reconnaissance d'une « neutralité différentielle »

C'est dans un contexte de grande incertitude au sujet de l'adhésion de la Suisse à la Société des Nations que le Conseil fédéral, après de nombreux sondages et démarches, proposa d'entreprendre une mission diplomatique au plus haut niveau. Confiée à des personnalités très connues et appréciées tant à Paris qu'à Londres, l'ancien Conseiller fédéral genevois, Gustave Ador, Président du Comité international de la Croix-Rouge, accompagné de Max Huber, juriste, Conseiller du gouvernement fédéral, délégué aux conférences de la Paix d'avant 1914 et de Paris dès 1919, la mission entreprend de convaincre les dirigeants et représentants des Etats européens, d'abord à Paris, puis devant le Conseil de la Société des Nations, réuni à Londres.

Dans une Déclaration proposée par les délégués suisses et approuvée par ce Conseil, le 13 février 1920, la Suisse est dispensée, *à titre exceptionnel* et en référence au statut de 1815, de participer aux sanctions de caractère militaire que pourrait ordonner le Conseil de la Société des Nations contre tout Etat qui violerait les obligations du nouveau Pacte. En revanche, la Suisse devra assumer les autres types de sanctions autres que militaires que pourrait décréter la Société des Nations. C'est ce succès diplomatique, inattendu, qui a permis au Conseil fédéral d'emporter l'adhésion du peuple, lors de la votation du 16 mai 1920. Ainsi était instauré, ce qui a été désigné de « *neutralité différentielle* ».

Ce statut renouvelé comporte néanmoins une obligation nouvelle qui ne figurait pas dans le statut en vigueur de 1815 à 1920, celle de prendre part à des sanctions communes adoptées par la Société des Nations. Rappelons que les relations économiques n'étaient pas concernées dans le statut traditionnel. Pendant le premier conflit mondial, l'économie suisse dut subir une intrusion des belligérants dans l'organisation de la production et des échanges commerciaux, au point que cette humiliante expérience a été considérée comme une sorte de « Protectorat économique », exercé par les deux blocs antagonistes : les Puissances centrales exerçant leurs contrôles à partir de Zurich et les Puissances de l'Entente, à partir de Genève. Les industries devaient veiller à répartir de la façon la plus équitable leur production aux deux blocs belligérants au prorata des matières premières en provenance des deux camps. Autant dire que cette expérience de « servitude et de dépendance économique » va inciter les autorités suisses à mettre sur pied une « économie de guerre », prévoyant des réserves qui permettraient d'échapper aux pressions étrangères.

C'est justement à la suite des menaces qui grondent sur l'ordre européen, nourries de la grande récession mondiale qui se répand dès le début des années 1930 que le Conseil fédéral déploie une politique de neutralité. La sortie du Japon et de l'Allemagne de la SdN en 1933, puis celle de l'Italie, condamnée à des sanctions économiques décrétées contre elle, à la suite de son intervention militaire en Ethiopie, en 1935, incitent le

Conseil fédéral à réévaluer sa neutralité. Les autorités suisses prennent conscience que le pays se trouve sur la ligne de front du conflit entre une Société des Nations garante du statu quo et ses deux Etats voisins, partisans d'un nouvel ordre européen, et partenaires économiques d'une très grande importance pour la Suisse.

C'est face à ces nouvelles réalités et considérations que le Conseil fédéral sollicite la Société des Nations de dispenser la Suisse de l'obligation de toute sanction et de lui confirmer son statut exceptionnel d'Etat neutre. Dans une Déclaration obtenue de justesse des membres de la Société des Nations, le 14 mai 1938, la Suisse retrouve une neutralité traditionnelle qualifiée de « *neutralité intégrale* ».

Rassurée par cette nouvelle performance diplomatique, saluée par Hitler en personne et par Mussolini, le Conseil fédéral peut affronter les hostilités qui s'ouvrent en Europe en août 1939, en adressant comme en été 1914, une « déclaration de neutralité », dont elle obtient une reconnaissance explicite de la part des Etats en guerre.

Mise en cause de la neutralité et politique de repli

La Suisse a traversé le deuxième conflit mondial, en agitant devant chaque nouvelle pression des Puissances en guerre son statut de neutralité. Conscient cependant que ce statut ne pesait pas très lourd aux yeux de Hitler, mais aussi de certains responsables de la guerre totale des deux camps, le Conseil fédéral a su construire à partir de ce statut auquel il clamait son attachement, une politique de neutralité tissée d'actions de bons offices, d'œuvres humanitaires, de représentations diplomatiques et de coopération économique de part et d'autre à l'échelle de la planète.

Une politique de solidarité avec les peuples en guerre, puis avec l'Europe à reconstruire, va se greffer sur une stratégie de disponibilité mise en œuvre au nom d'une neutralité « active » tant on avait pris conscience à Berne que le soubassement traditionnel d'Etat neutre était devenu bien fragile. La politique de neutralité n'était plus crédible, aux yeux des grands vainqueurs, tant à Washinton qu'à Moscou, qui proférait des accusations de compromissions avec les régimes fascistes, traitant la neutralité suisse d'hypocrisie.

Il n'en demeure pas moins que c'est l'alchimie subtile entre un concept historique, profondément ancré dans l'imaginaire helvétique, et une politique globale de disponibilité tous azimuts dans les domaines économique, financier, monétaire (FS seule devise librement convertible) et humanitaire (rôle de la Croix-Rouge internationale et accueil de réfugiés, prestations de soins aux blessés et malades), qui va donner naissance à une foi mythique en une « neutralité protectrice et salvatrice ».

C'est à partir de ce moment que la neutralité change de signification. Son rôle dans l'imaginaire collectif et dans le renforcement d'une identité helvétique va être d'autant

plus important que la neutralité perd son statut diplomatique que la Société des Nations lui avait concédé.

En effet, la nouvelle organisation des Nations Unies ne pouvait accueillir à sa naissance un pays comme la Suisse, avec un statut spécial, lié à une histoire spécifiquement européenne. Certes, en 1945, et encore en 1946, le Conseil fédéral, conscient que la Suisse ne pouvait que partager les finalités de paix et de coopération de l'ONU, a cru un moment pouvoir rééditer la performance diplomatique de 1920 : à savoir une reconnaissance de la neutralité militaire, ce qui lui aurait permis de convaincre le peuple suisse d'approuver une entrée à l'ONU. Or, cette tentative s'est révélée hasardeuse et la diplomatie helvétique a compris qu'elle ne devait plus jamais revenir à la charge pour solliciter ni auprès du Conseil de sécurité, ni auprès de l'Assemblée générale, une reconnaissance d'un statut spécial, statut qui aurait été immédiatement revendiqué par de nombreux Etats. D'ailleurs, lors de l'adhésion de la Suisse à l'ONU en 2002, le Conseil fédéral s'est abstenu de revendiquer un statut spécial, se limitant à déclarer sa détermination à maintenir une politique de neutralité, à l'instar d'autres pays neutres déjà membres de l'ONU, y compris l'Autriche, pourtant dotée d'un statut de « type helvétique », imposé par l'Union soviétique en échange de son retrait de l'occupation de Vienne (Traité d'Etat 1955).

Pour rassurer les Suisses inquiets de leur absence volontaire de l'ONU, des représentants étrangers les consolidaient en plaisantant : « La Suisse n'est pas à l'ONU, mais personne ne remarquera qu'elle n'en est pas membre, car l'ONU est en Suisse » : quel exceptionnel atout pour la politique étrangère de ce petit Etat !

Avec la disparition de la SdN, en avril 1946, la Suisse est privée de son statut d'Etat neutre et de la sécurité collective qu'elle lui garantissait. Non membre de l'ONU pendant plus d'un demi-siècle, sa sécurité et son indépendance ne dépendaient plus que d'elle-même. Cette situation a fait dire au Chef de la diplomatie suisse, Max Petitpierre, que la neutralité suisse était désormais (1946) une « fiction » et que seuls les Suisses pouvaient tenter de s'y accrocher, qu'il était illusoire et dangereux de croire en une quelconque garantie ou obligation de respect de la neutralité de la part des autres Puissances.

Dans un contexte d'incertitude sur la sécurité et l'avenir du monde, le mythe d'une neutralité protectrice se renforce d'autant plus dans l'imaginaire et le discours des Suisses ; l'apparition de la Guerre froide, d'une rivalité planétaire entre deux blocs en lutte pour l'hégémonie mondiale, va donner lieu à une nouvelle légitimation de la neutralité par la proclamation du célèbre triptyque ; neutralité, solidarité, universalité. Dès lors la neutralité n'est plus conçue à l'échelle européenne, mais à l'échelle universelle. A défaut d'un statut de neutralité, il reste à inventer une politique de neutralité comme instrument de politique étrangère et de défense des intérêts et des valeurs de la Suisse.

Un autre élément décisif d'une nouvelle position internationale de la Suisse, c'est le transfert du Palais des Nations, legs de la Société des Nations, à l'Organisation des Nations unies naissantes, encore dépourvues de moyens logistiques ; la nouvelle ONU héritait aussi de tout le patrimoine d'expériences et de ressources accumulées par le Secrétariat de la SdN. Ce fut un exceptionnel atout offert à la Suisse !

Devenu siège européen des Nations Unies, Genève renoue avec son passé de ville de Paix et de Coopération internationale. La diplomatie dite « technique » se concentre dans les locaux disponibles à Genève, tandis que le siège de New York travaille encore dans du provisoire. En plus, la réactivation du Bureau international du Travail dans son siège au bord du Lac dès 1945 contribue fortement au rayonnement d'une nouvelle Genève internationale : toute une série d'organisations de coopération internationale à vocation universelle ou européenne viendra nourrir le slogan de la « vocation internationale » de Genève.

Au début des années 1950, cette vocation est illustrée par le retour à Genève de grandes conférences diplomatiques : en 1954, la conférence asiatique à laquelle assistent des nouveaux dirigeants d'Asie, en premier lieu des représentants de la Chine communiste, du Vietnam et de la Corée, divisés entre communistes et pro-occidentaux, des représentants de l'Union soviétique et de Pays occidentaux. Conférence qui aboutit à mettre fin à la guerre d'Indochine et à l'abandon par la France de ses colonies indochinoises. Quant à la guerre en Corée, la conférence instaure le gel du conflit par l'établissement d'une zone neutre entre les frontières des deux Pays. Un règlement toujours valable organise le contrôle confié à des Etats neutres ou non -alignés, dont la Suisse.

Autre moment de faire valoir à la fois la capacité d'accueil de la Suisse et l'utilité d'une politique de neutralité, l'organisation en juillet 1955 de la Conférence des Quatre Grandes Puissances : Etats-Unis, URSS, Grande-Bretagne et France, est une opportunité exceptionnelle. C'est en effet la première conférence au Sommet depuis la conférence de Potsdam en 1945. Ce fut l'occasion d'une reconnaissance unanime des Hommes d'Etats présents pour l'accueil reçu : les Suisses y virent une sorte de reconnaissance de leur neutralité et de sa contribution à la Paix. Hôte des Nations Unies et de grandes réunions internationales, la Suisse et Genève ont gagné en prestige et en crédibilité. D'ailleurs, en août de la même année une grande conférence dédiée à l'énergie atomique, ayant pour thème « La Paix par l'Atome – Atom for Peace » réunit à Genève des savants de nombreux Pays ainsi que des diplomates pour coopérer dans l'exploitation de cette nouvelle énergie en faveur du développement de toute l'humanité.

Durant ces quelques mois qui ont précédé et suivi les grandes réunions de Genève en 1954 et 1955, bien des commentateurs ont estimé que la confrontation entre les blocs – la Guerre froide – allait céder aux grandes esquisses de coopération internationale au

profit de l'humanité. Peu après ces heureuses perspectives, deux événements majeurs donnent lieu à une résurgence de Guerre Froide. D'un côté la crise de Suez provoquée par un débarquement franco-britannique en Egypte en 1956, dans le but de reprendre le contrôle du Canal de Suez nationalisé par l'Egypte, et d'autre part l'intervention militaire de l'Union soviétique en Hongrie pour rétablir un pouvoir communiste fidèle à Moscou.

« L'esprit de Genève » qui avait semblé inspirer les nouvelles relations internationales s'estompa. A Berne, le Conseil fédéral lança en novembre 1956 une invitation aux Puissances concernées à venir débattre à Genève des mesures à mettre en place pour régler par la négociation les deux conflits cités et sauvegarder ainsi la Paix. Ce fut un refus poli. Suite à cet échec, les autorités à Berne se montrèrent très réservées à prendre des initiatives diplomatiques de paix et de propositions de médiation, face aux tensions et aux conflits qui ont jalonné les décennies suivantes.

En revanche, elles déclarèrent de façon rituelle leur disponibilité à accueillir tous les protagonistes souhaitant négocier sur des problèmes générés par des conflits tant internes qu'externes aux Etats. Par ailleurs, le Conseil fédéral accepta des mandats de représentation pour le compte d'Etats en conflit dans diverses parties du monde : Cuba, Iran, parmi les plus importants. Une responsabilité considérée comme un des fleurons de la diplomatie suisse, mission de « bons offices » qui s'est considérablement réduite depuis le temps.

Signalons encore que la diplomatie helvétique a joué un rôle apprécié dans les négociations franco-algériennes qui ont abouti aux Accords d'Evian en mars 1962, signés par le gouvernement français et le gouvernement provisoire de la République algérienne, entérinant l'accession de l'Algérie à l'indépendance, confirmée en juillet 1962. Un mémorable succès de la diplomatie suisse qui est parvenue à assumer un rôle de médiation et une logistique complexe, mais appropriée.

Autre succès significatif à indiquer : la participation active à la Conférence pour la sécurité et la coopération en Europe (CSCE) qui s'est conclue dans les fameux Accords d'Helsinki en 1975, devenue après la fin de la Guerre froide l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) en 1995. A plusieurs reprises, sa Présidence tournante sera confiée aux chefs de la diplomatie suisse. C'est la présidence assumée en 2014 par Didier Burkhalter, dans le contexte très délicat de la conquête par la Russie de la Crimée et d'une partie du Donbass ukrainien, qui a requis un fort engagement en faveur d'un règlement pacifique de ce conflit. C'est encore une fois le tour de la Suisse d'assumer la présidence de l'OSCE en cette année 2026, dans le contexte d'une nouvelle intervention russe en Ukraine depuis février 2022. La participation de la Suisse aux sanctions imposées à la Russie a conduit la diplomatie suisse à déclarer que la Suisse n'était plus neutre. Déclaration qui ne facilite pas la mise en œuvre de la mission du Chef de la diplomatie suisse, Ignazio Cassis, en son année de présidence de cette organisation paneuropéenne de sécurité et de coopération.

Réinterpréter la neutralité suisse : objectifs contradictoires des débats

« *La neutralité suisse est l'assurance-vie de la Suisse* », selon le slogan des partisans de l'initiative sur la neutralité soumise au peuple le 27 septembre prochain. Ne s'agit-il pas d'une supercherie ? Que vaut donc une assurance-vie sans fonds de garantie ?

Les garanties données par les Puissances européennes en 1815 à un statut de neutralité dans les vrais intérêts de l'Europe tout entière ne sont plus assumées depuis 1946, à la suite de la dissolution de la Société des Nations et de la création de l'Organisation des Nations Unies : ses fondateurs estimaient qu'un statut de neutralité accordé à l'un ou l'autre Etat étant en contradiction avec le concept de sécurité collective, destinée à garantir le nouveau système de paix mondiale. Donc pas d'exception possible pour la Suisse !

Certes, l'exceptionnelle stabilité de l'Etat fédéral depuis sa création en 1848, au cœur d'une Europe, marquée par des bouleversements géopolitiques, des révolutions et des transformations socio-économiques a contribué à faire de ce « Petit Etat » un foyer de paix, d'asyle et d'élaboration d'une nouvelle humanité. Sa réputation d'accueil aux idées nouvelles et à leur propagation s'est progressivement élargie au-delà de l'Europe. L'action humanitaire portée par la Croix-Rouge a doté la neutralité suisse d'une valeur exceptionnelle, celle d'être au service de l'humanité, de l'entente internationale, d'une Paix vraiment universelle.

Devenue siège de la nouvelle organisation en 1920, Genève a été reconnue et proclamée « Ville de Paix », renouvelée après 1946, quand l'ONU y a installé son siège européen et que la plupart des agences internationales s'y sont greffées et développées jusqu'à nos jours. Présents ou actifs au cœur de cet « écosystème international genevois », les citoyens suisses ont été considérés eux-mêmes comme des hommes de paix, porteurs d'idéaux de fraternité et de solidarité universelle. Leurs engagements dans les actions de secours prodiguées par le Comité international de la Croix-Rouge dans tous les continents ont généré une image d'une Suisse généreuse, celle du « Bon Samaritain » inspiré des Evangiles, au secours des plus faibles et des victimes des violations des droits fondamentaux garantis dans des chartes et des conventions, dont les Conventions de Genève.

Que reste-t-il de cette réputation, de cette légendaire empathie des Suisses envers leurs semblables, victimes de guerres, de pouvoirs dictatoriaux ou de catastrophes ! Les Suisses « profiteurs de guerre » est une autre image qui s'est répandue et renforcée tout au long du 20^e siècle jusqu'à nos jours.

L'image du « Pays Neutre par excellence » a été fortement ternie, à la fois par les agissements de nombreux Suisses, mus par des intérêts personnels, et par une

politique dite de neutralité de plus en plus incohérente et contradictoire : la réputation d'une Suisse impartiale face aux conflits qui sévissent sur la planète est de moins en moins crédible.

Au lieu de s'illustrer, forte d'une réputation séculaire de « foyer de paix », en accordant une priorité au renforcement de la paix et de la solidarité dans le monde, les autorités et les responsables politiques ne conçoivent la politique de neutralité que dans la promotion des seuls intérêts de la Suisse. Or, la neutralité n'a de sens que si elle est pertinente et crédible aux yeux de la communauté internationale. Si la neutralité n'a de sens que pour les Suisses, préoccupés de façon égoïste de leurs intérêts particuliers, elle n'est plus ce concept d'un statut obtenu et reconnu dans l'intérêt de l'Europe depuis 1815 et de la Paix universelle depuis 1920. Elle n'est plus ni pertinente ni justifiée si elle ne concerne que la Suisse elle-même !

Dans les avis les plus divers avancés durant ce récent débat autour de l'initiative de septembre 2026, l'objectif d'un ancrage constitutionnel de la neutralité dont nous avons vu qu'elle est depuis longtemps « une fiction » ou un « mythe », nourrit a contrario un imaginaire collectif, sans lien avec les réalités des relations internationales.

Dans un pays de juristes comme la Suisse, n'importe quel citoyen, opposé à une politique qu'il jugerait contraire à la neutralité ancrée dans sa constitution, pourrait entamer une procédure contre le gouvernement pour violation d'un engagement constitutionnel, ce qui le discréditerait dans ses actions et prises de position en politique internationale. Des gouvernements et ressortissants d'autres Etats pourraient de leur côté engager des procédures contre le « soi-disant Etat neutre » dont la politique lui déplairait. Et ceci dans des questions qui vont bien au-delà des sanctions internationales dont la pratique met depuis longtemps en cause la politique de neutralité du pays, à « géométrie variable » dont elle est déjà accusée.

De toute évidence, les promoteurs d'une consécration de la neutralité dans la Constitution, sont à quelques exceptions près, des partisans déclarés du repli de la Suisse sur elle-même, comme si elle pouvait être à l'abri des transformations et des turbulences du monde. Ils contribuent entre autres depuis des années à diminuer les engagements solidaires de la Suisse dans le monde. Or, l'autre réputation de la Suisse, celle d'être parmi les Pays les plus riches du monde attise la perception de « Suisses profiteurs des malheurs du monde ».

Contrairement à leurs discours « patriotiques », certains parmi les promoteurs de l'initiative n'hésitent pas à céder au charme ou au chantage de Grandes Puissances, pour autant qu'ils puissent s'assurer ainsi leurs seuls objectifs privés, économiques et financiers. Ce n'est pas l'article constitutionnel qui va protéger la Suisse de la soumission aux décisions arbitraires de Puissances hégémoniques.

A fortiori, ce n'est pas non plus en dotant l'armée suisse d'un équipement auprès d'une Puissance hégémonique telle que les USA dont la logistique dépendra de son bon vouloir que la défense du pays sera assurée. En concordance avec sa position d'Etat pacifique, legs de sa neutralité historique, la Suisse devrait plutôt investir dans la promotion de la paix les milliards engagés dans une flotte aérienne, dont l'utilisation dépendra du vendeur. En toute objectivité opérationnelle, elle ne servira qu'à fournir une modeste force d'appoint à la grande coalition dite occidentale. L'armée suisse, encore force citoyenne, ne sera plus qu'une force supplétive d'une armée hégémonique dont les objectifs seront déterminés sans le consentement d'un pays qui se déclare neutre comme la Suisse. A cela, il faut ajouter que face aux récentes méthodes de guerre par des cyberattaques et des drones de plus en plus sophistiqués, ni les avions supersoniques ni les chars d'assaut ne sont à même de contrecarrer ce type d'agression qui déjoue les scénarios inspirés des guerres du siècle passé.

En tant que pays pacifique, la Suisse devrait déployer des démarches auprès de tous ses partenaires pour les convaincre de sortir de « la *logique de guerre* », qui se répand dans tous les esprits, comme une évidence, pour s'investir dans une *logique de paix* ». Son histoire, sa participation active à l'organisation d'un monde de paix et à la création d'importants instruments de coopération dès le 19^e siècle lui donnent une légitimité incontestable à une telle entreprise de pacification des esprits à travers le monde. Tous les peuples n'aspirent-ils pas à la paix ? Au lieu de participer à la course aux armements qui est en train d'épuiser les ressources et de nourrir les conflits dont sont déjà victimes des millions de personnes, pourquoi ne pas contribuer à créer des coalitions de paix autour des programmes de désarmement. Ceci d'autant plus que Genève abrite depuis des décennies une Conférence sur la réduction ou l'élimination d'armes de destruction massive ; ses objectifs devraient être réactivés en toute urgence, si l'humanité veut s'épargner un 3^e conflit mondial, dont la perspective est déjà dans les esprits de certains « experts » de stratégie militaire.

Au moment où les Nations Unies sont arbitrairement soumises à des coupes budgétaires qui mettent sérieusement en cause la solidarité internationale, la Suisse, pays dont une part importante de sa prospérité dépend de sa centralité, en tant que siège d'acteurs importants de la coopération internationale, devrait engager des ressources dans la Genève internationale bien plus conséquentes que dans l'acquisition de « gadgets militaires » de plus en plus coûteux ; leurs budgets ne sont-ils pas établis au détriment de la promotion des vrais intérêts à long terme de la communauté internationale au sort de laquelle la Suisse est liée ?

Contribuer à affaiblir les activités des Organisations de coopération internationale, c'est porter atteinte aussi à la prospérité de la Suisse, qui est un des pays les plus « globalisés » au monde, c'est-à-dire le plus dépendant de la paix et de la coopération internationale.

En inscrivant dans sa constitution une neutralité quasi « sacrée » et figée comme une divinité, le peuple suisse donnerait au monde un signal de repli sur lui-même ; un tel geste aurait surtout pour conséquence de porter atteinte à « la fonction internationale » que la Suisse s'était forgée dès la fin du deuxième conflit mondial.

Qu'en restera-t-il si les autorités se distancient des engagements internationaux, cédant aux sirènes qui viennent de Washington, et que des franges importantes du peuple suisse s'activent à renoncer à des soutiens pourtant modestes à des organismes de la coopération internationale, levier décisif pour sa réputation qui lui vaut d'être encore au centre d'enjeux majeurs de la gestion de la planète.

Tenant compte de l'importance des enjeux actuels que doit assumer la Suisse, le peuple suisse, fidèle à ses valeurs forgées à travers son destin privilégié, doit dire OUI à une Fonction internationale de la Suisse, qu'il est impératif de renforcer et NON à la consécration d'une « neutralité fictive », qui priverait une politique de neutralité de toute crédibilité, car elle ne garantirait en rien la sécurité du pays, faute de puissances garantes d'un « statut particulier ». Compter sur la seule « neutralité armée » pour assurer l'indépendance et la souveraineté du pays, est une autre illusion.

Dans la mesure où la neutralité est du seul ressort des Suisses, elle n'oblige personne à la respecter, tandis que son indépendance et son intégrité sont garanties par la sécurité collective, depuis que la Suisse est membre des Nations Unies. Le non-respect par les Etats, en premier lieu, par des Grandes Puissances, des garanties qu'offre le Droit international, met en danger tout le système de sécurité et la souveraineté des Etats : ceux-ci sont de plus en plus soumis aux exigences imposées de façon arbitraire par quelques Puissances hégémoniques, contraires aux libertés d'action et d'appréciation dont les Etats souverains et égaux entre eux sont sensés disposer.

Dans le cas suisse, la conduite des relations internationales sous le vocable de « politique de neutralité » n'assure aucune dissuasion à d'éventuelles agressions contre les intérêts suisses tant à l'intérieur qu'à l'extérieur. Ce n'est que par des prestations significatives à la coopération internationale dont les bénéfices sont évidents et appréciés par l'ensemble de la communauté mondiale que la Suisse pourra conserver sa situation privilégiée de sanctuaire de libertés ouvert à toutes les Nations et à leurs citoyens à la recherche de sécurité ou d'un asyle. Promouvoir la paix avec toute l'empathie aux misères du monde et aux aspirations des autres peuples est la meilleure garantie pour le respect de l'indépendance de la Suisse et pour la reconnaissance de sa tradition d'impartialité dans les conflits et contentieux de tous ordres.

Faut-il rappeler que la mission première de la diplomatie et des diplomates, en plus de la sauvegarde au quotidien des intérêts nationaux, consiste à trouver des solutions par la négociation aux situations conflictuelles dans l'impasse, et à élaborer des règles de comportement et d'action destinées à prévenir tout conflit entre les Etats et de contribuer à construire un monde de paix.

Une politique étrangère inspirée d'une neutralité figée dans la constitution, stricte et intégrale comme souhaitée par les partisans de cette initiative, serait privée de la liberté de s'engager pleinement dans la gestion d'enjeux vitaux de la planète. Un tel repli pourrait entraîner un déclin destructeur de la prospérité de la Suisse et la marginalisation de la Genève internationale.

Alors s'en serait fait de la réputation de la Suisse et de sa fonction privilégiée au cœur d'une gouvernance mondiale. Triste perspective imputable qu'à elle-même !

Antoine Fleury,

Genève, août 2026