

Le glissement progressif de la neutralité suisse — 1992–2026

Une architecture démontée pierre par pierre,
sans jamais consulter le peuple

Document rédigé dans le cadre du dossier
Themisia Gioia — Initiative pour la neutralité,
vote du 27 septembre 2026

1992 — Le refus fondateur

Le 6 décembre 1992, le peuple suisse refuse à 50,3% l'adhésion à l'Espace économique européen (EEE). Ce vote est l'un des plus serrés de l'histoire suisse — et l'un des plus significatifs. Le peuple choisit la voie bilatérale plutôt que l'intégration. Il choisit, consciemment, de préserver sa marge de manœuvre souveraine.

Ce choix aurait dû fixer le cap pour des décennies. Il n'en sera rien. Le Conseil fédéral va construire, étape par étape, une intégration de facto — et une redéfinition silencieuse de la neutralité — sans jamais revenir devant le peuple sur la question fondamentale.



1993 — Le rapport qui change tout, sans vote

Le 29 novembre 1993, le Conseil fédéral adopte le «**Rapport sur la neutralité**» (n° 93.O98), en annexe de son rapport sur la politique extérieure. ([PDF officiel DFAE](#))

Ce document n'est ni une loi, ni un arrêté, ni une ordonnance. Il n'a jamais été soumis au Parlement. Il n'a jamais fait l'objet d'un référendum. C'est un rapport interne de l'exécutif, adopté par le seul Conseil fédéral, dans le silence.

Et pourtant, il pose trois principes qui vont redéfinir la neutralité suisse pour les trente années suivantes.

Premier principe

Les sanctions du Conseil de sécurité de l'ONU ne violent pas la neutralité. Le texte est explicite : «La participation de la Suisse à des sanctions décidées par les Nations Unies n'est pas en contradiction avec sa neutralité.» Ce principe est défendable — la Suisse s'apprête à adhérer à l'ONU.

Deuxième principe

— la brèche décisive

Les sanctions hors ONU sont également possibles. Le rapport déclare textuellement : «Le Conseil fédéral est, en principe disposé à participer aussi à des sanctions économiques décidées en dehors du système des Nations Unies.» Le mécanisme de décision est précisé : une simple «pesée des intérêts» par le CF lui-même. Nul vote du Parlement. Nulle consultation du peuple.

Troisième principe

L'adhésion à l'UE serait compatible avec la neutralité — avec cette réserve d'une franchise troublante : «Au cas où l'UE parviendrait un jour à mettre sur pied une structure de défense commune solide et durable, notre pays devrait être disposé à repenser le principe même de sa neutralité.»



1993 — La déclaration d'intention

Le rapport affirme par ailleurs, en termes qui ne laissent aucun doute sur l'intention politique :

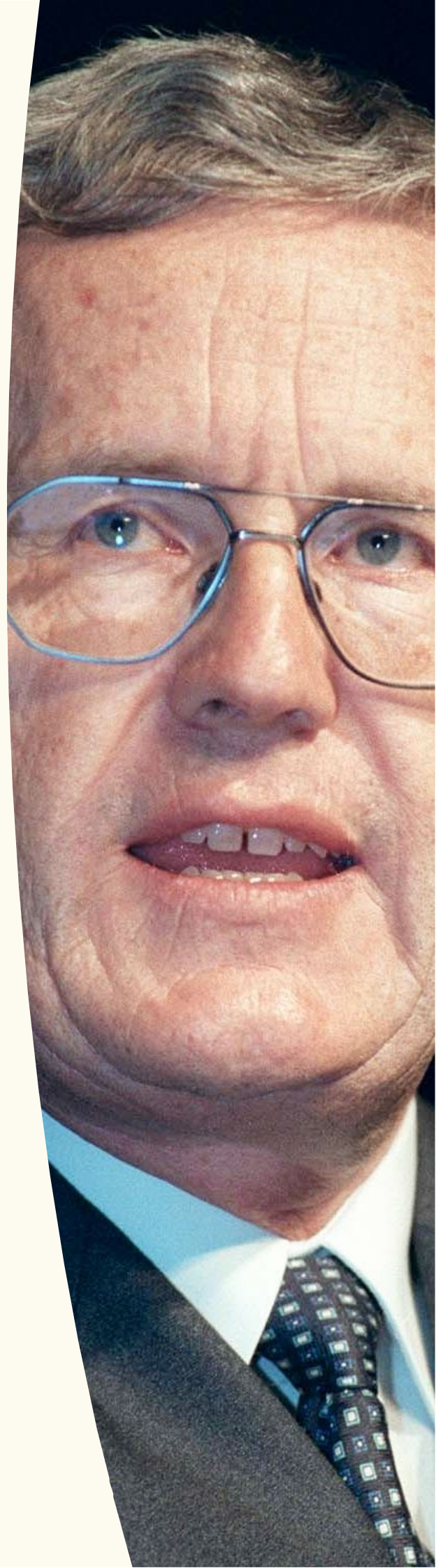
«Le moment paraît dès lors venu d'abandonner la position restrictive qu'elle a défendue jusqu'à présent pour intensifier sa coopération avec d'autres États.»

— Rapport sur la neutralité, Conseil fédéral, 29 novembre 1993.

Écrit noir sur blanc, dans un document interne que personne n'a soumis au peuple souverain.

Le rôle de Kaspar Villiger

En 1993, Kaspar Villiger est chef du Département militaire fédéral (DMF). À ce titre, il participe directement à l'élaboration de la nouvelle orientation de politique extérieure et de sécurité qui sous-tend le Rapport 93. Selon le Musée national suisse, Villiger rapporte au Conseil fédéral à l'issue d'une réunion des États neutres européens que «les quatre États participants considèrent que la neutralité ne constitue plus une base commune en matière d'action politique» — un signal préfigurant exactement la doctrine du Rapport 93. Trente ans plus tard, Villiger sera l'un des 87 premiers signataires du manifeste Neutralité 21 — la contre-offensive intellectuelle organisée pour s'opposer à l'initiative populaire de 2026.



1996 — Le Partenariat pour la Paix : première violation silencieuse

En 1996, la Suisse adhère au Partenariat pour la Paix de l'OTAN (PpP). Cette adhésion est présentée comme anodine — un simple mécanisme de coopération pacifique, compatible avec la neutralité. Trois ans plus tard, en 1999, l'OTAN bombarde la Serbie — sans mandat du Conseil de sécurité de l'ONU, en violation flagrante du droit international. La Suisse s'est associée, depuis 1996, à une alliance qui commet ce que l'ambassadeur Jean-Pierre Vettovaglia qualifie dans son ouvrage de «22 guerres illégales» ([Antithèse, interview Vettovaglia](#)). Ce bilan n'est pas celui d'une organisation purement défensive.



1998 — Premier test grandeur nature : la Yougoslavie sans mandat ONU

Dès 1998, la Suisse aligne ses sanctions contre la Yougoslavie sur celles de l'UE — sans mandat du Conseil de sécurité de l'ONU. C'est la première application directe de la brèche ouverte par le Rapport 93. Le Conseil fédéral le reconnaît lui-même dans le message du 20 décembre 2000 accompagnant le projet de loi sur les embargos (FF 2001 1341) : la Suisse avait déjà pris des sanctions hors ONU en 1998, sans base légale formelle. La loi sur les embargos viendra simplement légaliser rétroactivement ce qui avait déjà été fait.



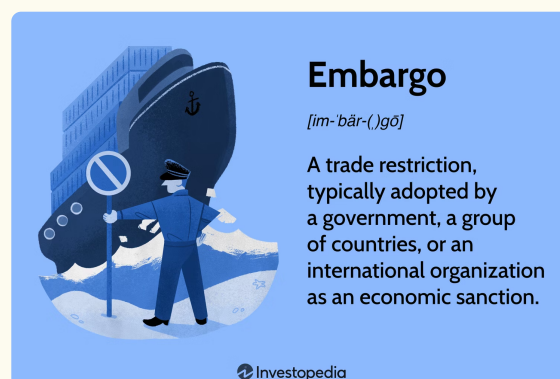
2002 — La double adhésion qui verrouille le système

Le 3 mars 2002, le peuple suisse accepte à 54,6% l'adhésion à l'ONU. C'est un acte souverain démocratiquement légitimé.

Ce qui l'est beaucoup moins, c'est la loi fédérale sur les embargos (LEmb), adoptée le 22 mars 2002, en force le 1er janvier 2003. Son article 1, alinéa 1 dispose textuellement : «La Confédération peut édicter des mesures de coercition pour appliquer les sanctions décrétées par l'ONU, par l'OSCE, ou par les principaux partenaires commerciaux de la Suisse.» ([LEmb, RS 946.231](#))

Cette dernière clause — «principaux partenaires commerciaux» — est la bombe à retardement. Elle autorise le CF à reprendre les sanctions de l'UE sans mandat onusien, par simple ordonnance (art. 2 al. 1 LEmb). La loi était sujette au référendum facultatif. Personne ne l'a déclenché. Elle entre en vigueur sans vote populaire.

Dans son message au Parlement, le CF répète trois fois que la loi est «de nature technique ; elle ne contient ni prescriptions relevant du droit de la neutralité, ni dispositions portant sur la politique de neutralité» ([FF 2001 I 341](#)). Il évacue ainsi le débat sur la neutralité avant qu'il ne commence — tout en créant précisément l'instrument qui permettra vingt ans plus tard de l'abandonner par ordonnance.



1999 et 2004 — Les Bilatérales I et II : l'intégration de facto

Repoussé sur la voie de l'adhésion formelle par le vote de 1992, le Conseil fédéral construit une intégration sectorielle par accords bilatéraux. Les Bilatérales I (1999) couvrent sept domaines-clés — libre circulation, transports, marchés publics.

Les Bilatérales II (2004) approfondissent l'alignement. À chaque accord, la Suisse reprend du droit européen, s'oriente structurellement vers un camp, et se rapproche des mécanismes de politique étrangère et de sécurité de l'UE. Ce n'est pas formellement une violation de la neutralité — mais

c'est une orientation progressive, décision après décision, qui rend la rupture de 2022 presque logique.



2021 — La neutralité rebaptisée



Le Conseil fédéral consacre dans ses documents de politique extérieure le concept de «neutralité coopérative» — une formulation qui n'existe dans aucun traité, aucune convention internationale, aucun texte de droit de la neutralité. C'est un néologisme politique permettant de prendre parti sans l'assumer. Vettovaglia le nomme précisément : depuis 1993, le CF a substitué à la neutralité classique une «neutralité différenciée», puis «coopérative», puis «active» — autant de redéfinitions unilatérales, jamais soumises au peuple.



C'est dans ce contexte que le manifeste Neutralité 21 est préparé. Il sera publié le 29 mai 2024, signé par 87 personnalités — dont trois anciens conseillers fédéraux : Joseph Deiss, Samuel Schmid, et Kaspar Villiger, l'homme qui était au gouvernement en 1993 lors de la rédaction du Rapport 93 ([CSS ETH Zurich, état du débat sur la neutralité](#)).

Le manifeste Neutralité 21 va plus loin encore que le Rapport 93 : il propose explicitement que **la Suisse «se prépare avec l'OTAN et l'UE de manière à pouvoir se défendre militairement en cas d'agression»**, que la loi sur le matériel de guerre soit adaptée pour ne plus être déterminée par la neutralité, et que le CF puisse prendre des sanctions économiques «en plus de celles édictées par ses principaux partenaires commerciaux». Il demande en outre que la Suisse renonce à s'opposer à la réexportation de matériel de guerre vers l'Ukraine ([Neutralité 21, manifeste complet](#)). Ce programme est la négation de toute conception classique de la neutralité — et il est porté par les mêmes acteurs institutionnels qui ont présidé à son démantèlement depuis 1993.

28 février 2022 — L'aboutissement

Le CF active la clause «principaux partenaires commerciaux» de la LEmb et reprend les sanctions de l'UE contre la Russie. La chaîne est complète.

Étape	Date	Mécanisme	Contrôle démocratique
Rapport 93	Nov. 1993	Rapport interne CF	Aucun
Adhésion PpP OTAN	1996	Décision CF	Aucun référendum
Sanctions Yougoslavie hors ONU	1998	CF seul, sans base légale	Aucun
LEmb — clause partenaires commerciaux	Jan. 2003	Loi, référendum non déclenché	Référendum facultatif non exercé

2022 — Le rapport qui confirme le fondement sans légitimité

Le 26 octobre 2022, le Conseil fédéral publie son «Rapport sur la neutralité» en réponse à un postulat parlementaire. Il y confirme, en deux passages textuels distincts, que le Rapport 93 reste le fondement de toute la pratique suisse :

Section 4.2

«Le Rapport 93 constitue aujourd'hui encore le fondement de la conception de la neutralité de la Suisse.»

Annexe 2 — Glossaire

«Ce rapport constitue le fondement de la pratique actuelle de la Suisse en matière de neutralité.»

([DFAE, rapport neutralité oct. 2022](#))

En clair : **en 2022, la conception de la neutralité suisse repose encore et toujours sur un rapport interne rédigé en 1993 par l'exécutif seul, sans vote du Parlement, sans référendum, sans consultation du peuple.** Trente ans d'une doctrine construite par décision unilatérale de l'exécutif — et jamais soumise au souverain.

2024–2026 — Les atteintes s'accélèrent

Les violations de la neutralité ne cessent pas après 2022. Elles s'institutionnalisent :

☐ **Octobre 2024**
La Suisse adhère à l'ESSI (European Sky Shield Initiative) — un mécanisme de défense antimissile intégré à l'architecture de l'OTAN. Cette adhésion est décidée par le Conseil fédéral sans référendum.

☐ **Fiasco de Bürgenstock (juin 2024)**
La Suisse organise une conférence sur la paix en Ukraine en excluant la Russie. Une conférence de paix sans l'une des parties au conflit est par définition une conférence partisane — l'antithèse de la médiation neutre que la Suisse prétend incarner.

☐ **Juillet 2024**
Signature d'un accord de coopération entre la Suisse et l'OTAN à Genève — dans la ville même qui symbolise la neutralité mondiale.

☐ **2 juillet 2026**
La Suisse devient le 28e membre et premier non-membre de l'OTAN à rejoindre le Partenariat de soutien en munitions (ASP) — couvrant plus de 2 000 types de munitions (terrestres, aériennes, maritimes). L'annonce est faite un vendredi d'été, le 17 juillet (**SECO**). Aucun vote. Aucune consultation.

La chaîne logique — et ce que l'initiative rompt

Le glissement de 1992 à 2026 n'est pas un accident. C'est une construction méthodique, dont chaque maillon a été posé sans jamais revenir devant le peuple sur la question centrale : quelle neutralité la Suisse veut-elle ?

Le Rapport 93 n'a aucune force juridique contraignante — un juge ne peut pas l'invoquer, un citoyen ne peut pas l'attaquer devant le Tribunal fédéral. Et pourtant c'est lui qui, depuis trente ans, définit ce qu'est la neutralité suisse. Le CF l'a redéfini dans un rapport. Il l'a codifié dans une loi sans référendum. Il l'a appliqué par ordonnance. Et il a rebaptisé le résultat «neutralité coopérative».

L'initiative pour la neutralité rompt cette chaîne. En inscrivant dans la Constitution — là où seul un autre vote populaire peut modifier le texte — les quatre alinéas de l'article 54a, elle sort la neutralité du pouvoir discrétionnaire de l'exécutif pour la replacer là où elle n'aurait jamais dû quitter : dans les mains du peuple souverain.

Ce n'est pas une nouveauté — c'est un retour. C'est la codification de ce que la Suisse pratiquait avant que le Conseil fédéral ne décide, seul, en novembre 1993, qu'il était «venu d'abandonner la position restrictive».

Sources principales

- [Rapport sur la neutralité 1993, DFAE \(FF 1994 I 150\)](#)
- [Loi sur les embargos \(RS 946.231\)](#)
- [Message CF du 20 déc. 2000 \(FF 2001 1341\)](#)
- [Rapport sur la neutralité 2022, DFAE](#)
- [Manifeste Neutralité 21 \(29 mai 2024\)](#)
- [Kaspar Villiger — Dictionnaire historique de la Suisse](#)
- [Musée national suisse — «Une rupture en toute neutralité»](#)
- [CSS ETH Zurich — État du débat sur la neutralité](#)
- [Vettovaglia, interview Antithèse juillet 2026](#)
- [SECO — adhésion ASP OTAN munitions](#)