



Une politique étrangère et de paix socialiste fondée sur la neutralité active

La guerre d'agression russe contre l'Ukraine a mis à l'épreuve le système de sécurité collective basé sur la coopération, de même que la compréhension de la neutralité suisse. Pour assurer de nouveau la paix et la sécurité en Europe à long terme, la Suisse doit elle aussi développer une politique étrangère, de sécurité et de paix à la hauteur des enjeux de son époque. Le PS Suisse soutient la neutralité en tant qu'outil précieux de la Suisse en matière de politique de paix – mais elle a besoin d'être précisée : la neutralité suisse doit se refléter dans une souveraineté européenne et un multilatéralisme renforcé ; la dimension économique de la neutralité doit céder la place à une responsabilité active pour une mondialisation fondée sur des règles claires ; et la neutralité militaire doit être comprise, en toute cohérence, comme un instrument de la politique de sécurité et de paix. Or, l'initiative dite « initiative sur la neutralité » (initiative populaire fédérale « Sauvegarder la neutralité suisse »), déposée en avril 2024 par des milieux proches de l'UDC, va dans la direction opposée. En tant que véritable initiative anti-sanctions, elle ferait le jeu du régime de Poutine et d'autres autocraties et affaiblirait la Suisse sur le plan de la politique étrangère, de la politique de sécurité et de l'économie. C'est pourquoi le PS s'oppose fermement à l'initiative « pro-Poutine ».

La guerre d'agression brutale menée par la Russie contre l'Ukraine est considérée à juste titre comme un tournant historique. En Suisse aussi, depuis le 24 février 2022, les principaux jalons de la politique étrangère et de sécurité ont été posés. Dans ce contexte, des concepts tels que la neutralité ou la souveraineté ont été de plus en plus souvent invoqués. La guerre en Ukraine met au jour la nécessité de préciser ces concepts : la paix et la sécurité ne peuvent pas être obtenues par une Suisse faisant cavalier seul. Les conceptions isolationnistes de la neutralité et de la souveraineté doivent donc être repensées.

Depuis la guerre d'agression contre l'Ukraine, on a souvent entendu dire que l'ordre européen d'après-guerre aurait été jeté par-dessus bord. Pourtant, bien que le droit international ait été foulé aux pieds, la réaction de la communauté internationale à cette situation s'est inscrite dans le cadre du droit international et non dans celui d'un autre ordre normatif des relations internationales. Les réactions à cette violation flagrante du droit international n'auraient guère pu être plus fortes.

Dans ce contexte, la question se pose de savoir quel rôle la neutralité doit jouer aujourd'hui. Étant donné que la neutralité a été conçue à l'origine pour un système dans lequel la guerre était un prolongement légitime de la politique – ce qui n'est plus le cas aujourd'hui –, certains pourraient se demander s'il n'y a pas une contradiction entre la neutralité et le droit international moderne. Le PS est convaincu que les éventuelles contradictions peuvent être surmontées.

Les dimensions politique, économique et militaire d'une neutralité active de la Suisse

La neutralité active de la Suisse comporte trois dimensions : une dimension politique (1.), qui aligne la politique de neutralité sur l'ordre normatif des relations internationales (1.1.) et qui ne peut être mise en œuvre efficacement qu'au niveau européen et international (1.2.); une dimension économique (2.) ; et enfin une dimension militaire (3.).

On distingue classiquement le droit de la neutralité et la politique de neutralité. Alors que le droit de la neutralité donne des directives claires, un État neutre est libre de définir sa politique de neutralité dans le cadre de ses obligations légales de neutralité et conformément à ses objectifs de politique étrangère et de sécurité. Les dimensions politique et économique (chapitres 1 et 2) relèvent de la politique de neutralité, tandis que la dimension militaire (chapitre 3) est en grande partie dictée par le droit de la neutralité. C'est pourquoi la dimension politique et économique de la neutralité ne découle pas d'une quelconque norme politique contraignante en matière de neutralité (puisque de telles normes n'existent pas). Au contraire, les champs d'action décrits aux chapitres 1 et 2 ne sont pas seulement utiles pour les États neutres, mais aussi pour les États non neutres qui aspirent à la paix et au développement durable.

1. La dimension politique de la neutralité active

1.1. Une politique de neutralité résolument alignée sur le droit international public

En ce qui concerne la politique de neutralité, le débat est mené en Suisse sur la base d'une prémisse erronée : il part en effet du principe qu'il existe ou qu'il peut un jour exister quelque chose comme une « non-prise de position ». Or, tel n'est pas le cas. Chaque décision et chaque non-décision sont une prise de position. Un exemple : la décision de ne pas appliquer les sanctions de l'Union européenne contre le régime de Vladimir Poutine aurait été une prise de position pour Poutine et ses oligarques. La décision de reprendre les sanctions de l'UE reflétait le choix de se ranger du côté du droit international. Prendre position est nécessaire. Puisqu'il en est ainsi, la seule question qui se pose est de savoir en faveur de quel principe il faut prendre position. La réponse est simple : en faveur de l'ordre normatif des relations internationales, également appelé droit international, et contre la violation de celui-ci.

Une Suisse neutre doit donc se faire l'avocate du droit international afin de pouvoir s'engager de manière crédible pour la paix et la sécurité. L'exemple de la guerre en Ukraine illustre le sens concret de ce principe : en tant qu'avocate du droit international, la Suisse doit se prononcer énergiquement contre la violation de ce dernier. Outre une condamnation sans équivoque de la guerre d'agression (*ius ad bellum*) et des violations du droit international humanitaire (*ius in bello*), il convient de s'engager en faveur de la capacité d'action de l'ONU et de l'OSCE, dans le cadre desquelles le désarmement (nucléaire) doit être poursuivi. Car même si ces organisations internationales sont aujourd'hui faibles, il n'y a pas d'autre solution à moyen terme que de mettre en place une politique de sécurité coopérative : au lieu d'encourager la formation de blocs, il faut maintenir des plateformes de dialogue aussi universelles que possible, dans le cadre desquelles des réponses aux dangers globaux peuvent être trouvées et des négociations de paix menées. Mais à court terme, le rôle de la Suisse en tant qu'avocate du droit international signifie avant tout que celle-ci doit prendre des mesures économiques et couper les vivres à l'État belligérant (plus d'informations à ce sujet au chapitre 2). « Faire le jeu d'un agresseur n'est pas neutre » : cette déclaration pertinente du conseiller fédéral Cassis doit être appliquée de manière plus conséquente à l'avenir.

Le Conseil fédéral s'est penché pour la dernière fois sur la neutralité en profondeur dans le cadre du rapport sur la neutralité de 1993. En 2022, il a conclu qu'il fallait s'y tenir. Le PS partage l'avis du Conseil fédéral selon lequel le rapport sur la neutralité de 1993 donne au gouvernement suisse une

marge de manœuvre suffisamment large pour prendre, au cas par cas et en tenant compte de la situation mondiale, des décisions efficaces en rapport avec la neutralité. En particulier, le rapport sur la neutralité de 1993 permet à la Suisse de reprendre des sanctions de l'UE et d'agir en tant qu'avocate au service du droit international. Alors que le rapport, vieux de plus de 30 ans, permet une flexibilité suffisante, c'est au niveau de la mise en œuvre concrète, dans le contexte du changement d'époque, qu'il faut effectivement prendre position pour le droit international. La neutralité active s'inscrit dans le cadre donné par le Conseil fédéral en 1993.

1.2. Une neutralité active demande une véritable souveraineté – et celle-ci ne peut être qu'européenne

Dans un 21^e siècle interconnecté, un État qui participe à la conception et à la décision de ce qui le concerne augmente sa souveraineté. La souveraineté ne peut pas être obtenue par l'isolement, contrairement à ce que laisse entendre la rhétorique de la droite. Il faut au contraire reconnaître que les plus grands défis actuels exigent une capacité d'action internationale, voire supranationale. Une action isolée de la Suisse face à ces défis serait certes possible et autodéterminée, mais elle aurait une influence très limitée et serait donc tout sauf souveraine. En effet, la souveraineté ne se définit pas par l'adoption autodéterminée de décisions à peine efficaces, mais par l'adoption autodéterminée de décisions pertinentes. Et les décisions les plus importantes pour la Suisse sont aujourd'hui prises au sein de l'Union européenne. La véritable souveraineté, pour la Suisse, est donc européenne. Une politique de neutralité active implique par conséquent une collaboration plus étroite avec l'UE ainsi qu'une coopération renforcée avec des organisations internationales telles que l'ONU ou l'OSCE, qui ont certes besoin d'être réformées, mais auxquelles il n'y a pas d'alternative. Car la Suisse ne peut être l'avocate du droit international – c'est-à-dire ne peut être activement neutre de manière crédible – que si elle est souveraine, et participe donc aux décisions aux niveaux politiques européens et internationaux pertinents.

C'est pourquoi le PS Suisse demande que :

- 1) *La Suisse s'engage plus activement en faveur du respect et de l'application du droit international et des droits de l'homme, de même que pour le multilatéralisme et, donc, notamment pour le renforcement des Nations unies.*
- 2) *La Suisse travaille plus étroitement de concert avec l'UE, contribuant ainsi à la souveraineté européenne et renforçant en retour sa propre souveraineté.*

2. La dimension économique de la neutralité active de la responsabilité pour une globalisation équitable au lieu d'affaires sales

La pandémie et la guerre en Ukraine montrent de manière exemplaire pourquoi la souveraineté de la Suisse ne peut se concevoir qu'au niveau européen. Dans le domaine de l'approvisionnement énergétique, il est apparu clairement depuis le 24 février 2022 qu'un pays dépendant des importations de pétrole et de gaz venant de régimes autocratiques ne peut pas être souverain. Si le tournant énergétique n'avait pas été massivement retardé par les partis bourgeois, l'Europe serait aujourd'hui en meilleure posture en matière de politique énergétique et donc de sécurité. Il est tout aussi clair que la promotion des énergies renouvelables doit désormais être accélérée par tous les pays européens. Un réseau électrique interconnecté, allant des éoliennes néerlandaises aux barrages suisses, est la protection la plus efficace contre les pénuries d'électricité.

Les leçons de la pandémie sont les mêmes que celles qui doivent être tirées de la guerre en Ukraine : ce ne sont pas la « démondialisation » et l'autarcie qui doivent s'imposer, mais l'européanisation des chaînes d'approvisionnement dans les domaines stratégiques. Une nationalisation de la production

de médicaments, de gilets pare-balles et des masques coûterait par exemple bien trop cher, car elle ne pourrait pas profiter des économies d'échelle du marché intérieur européen. La mise en place systématique de chaînes d'approvisionnement européennes pour les biens de santé peut, d'une part, prévenir une explosion des coûts et, d'autre part, garantir la sécurité de l'approvisionnement. L'europanisation des biens stratégiques représente donc la voie médiane entre une mondialisation incertaine et sans frontières et une autarcie inabordable et coûteuse. Étant donné que la Chine et la Russie, en particulier, tentent de contrôler de plus en plus les biens financiers et industriels ainsi que les flux d'énergie et de ressources afin de les utiliser comme instruments de pression géoéconomiques, une telle voie médiane européenne représente un impératif en matière de politique de sécurité.

Alors que non seulement la Chine, mais aussi les États-Unis (par exemple via l'*Inflation Reduction Act*) et l'UE (par exemple via le *European Green Deal*) mènent désormais une politique industrielle à grande échelle, la Suisse maintient son opposition aux mesures de politique industrielle. Ainsi, le SECO avance l'argument selon lequel la Suisse est tout simplement trop petite pour mener une politique industrielle efficace. Cela est peut-être partiellement vrai. Ce qui pourtant s'impose clairement, et pour lequel les œillères idéologiques sont trop grandes, c'est une politique industrielle coordonnée avec l'UE. Après la pandémie de coronavirus et le déclenchement de la guerre en Ukraine, des mesures communes de politique industrielle européenne seraient nécessaires pour garantir des chaînes d'approvisionnement sûres à des prix abordables. Or, à ce jour, la Suisse n'est pas prête à opérer ce changement de paradigme et à reconnaître que le système économique international a abandonné depuis longtemps le dogme du prétendu « libre » commerce mondial. Cela nuit à la Suisse en tant que site de production, qui risque de plus en plus de perdre pied.

Une collaboration européenne plus étroite est également nécessaire pour que la Suisse ne participe pas au financement des guerres de ce monde avec des affaires sales. Dans le contexte de la guerre en Ukraine, cela signifie entre autres une collaboration étroite avec l'UE dans le domaine des sanctions contre la Russie. Les sanctions de l'UE doivent être reprises et appliquées, afin que la Suisse ne permette pas, comme elle l'a déjà fait en 2014 après l'annexion de la Crimée, aux oligarques russes de contourner les sanctions de l'UE. Toutefois, la Suisse doit également pouvoir imposer des sanctions de manière autonome, en coordination avec l'UE, afin d'être en mesure d'agir le plus rapidement possible en cas de crise.

En outre, la place financière et le marché des matières premières suisses doivent être soumis à des règles efficaces qui garantissent que les groupes suisses assument leur responsabilité globale. Cela implique également une lutte plus déterminée contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme. Parallèlement, la Suisse doit se protéger des investissements étrangers indésirables qui pourraient menacer sa démocratie et sa sécurité. En outre, notre pays doit s'engager au niveau international en faveur de réglementations qui empêchent les entreprises de mettre en danger l'ordre démocratique du fait de leur position sur le marché.

Il ne peut toutefois pas uniquement s'agir de ne pas causer des dommages dans le monde. La Suisse doit également renforcer son engagement global contre la faim, la pauvreté et la misère. Ce n'est pas seulement un devoir éthique de la Suisse en tant que gagnante de la mondialisation, mais c'est aussi dans son propre intérêt, car la lutte contre la faim, la pauvreté et la misère est le moyen le plus efficace pour une paix et une sécurité durables.

C'est pourquoi le PS Suisse demande que :

- 3) *Grâce à une offensive en faveur des énergies renouvelables et à une politique industrielle active, la Suisse réduise sa dépendance vis-à-vis de l'étranger en matière d'approvisionnement énergétique et de biens essentiels.*

- 4) *Avec des règles efficaces sur la responsabilité des entreprises et une nouvelle loi sur le commerce extérieur, la Suisse prévient les violations des droits humains.*
- 5) *La Suisse définit, de concert avec l'UE, des sanctions ciblées contre les acteurs et actrices violant les droits humains.*
- 6) *Blanchiment d'argent et financement du terrorisme : la Suisse mène un combat enfin proactif contre les oligarques mondiaux.*
- 7) *Protection contre les investissements étrangers indésirables : la Suisse réglemente son régime de propriété de telle manière qu'il ne puisse pas être exploité au détriment de la démocratie et de la sécurité.*
- 8) *La Suisse s'engage au niveau international en faveur de réglementations qui empêchent les entreprises de mettre en danger l'ordre démocratique du fait de leur position sur le marché.*
- 9) *La Suisse investit massivement plus d'argent pour la coopération internationale comme contribution à la lutte contre la faim, la pauvreté et la misère. Comme la Suisse ne fournit pas d'aide militaire directe à un pays attaqué, elle doit contribuer à cette lutte par l'accueil de réfugié-es, l'aide humanitaire et ses activités de coopération. Elle doit donc offrir un niveau de soutien comparable à celui des autres pays européens en fonction du PIB par habitant¹.*

3. La dimension militaire de la neutralité active : une Suisse libre de toute alliance renforce son rôle dans la promotion de la paix

Pour le PS Suisse, il est clair que la neutralité, au sens du droit international (c'est-à-dire la neutralité militaire), continue de faire ses preuves : elle contribue en effet à la paix et à la sécurité. Certes, l'avantage de la neutralité militaire en matière de politique de sécurité s'est clairement réduit entre 1907 (conclusion de la Convention de La Haye sur la neutralité) et 2022, mais il ne s'est pas volatilisé : la Suisse n'est certes pas menacée par une guerre conventionnelle, mais d'autres dangers subsistent. Par exemple : cyberattaques, campagnes de désinformation, terrorisme et, au moins potentiellement, missiles à moyenne portée tirés par exemple depuis la Russie. Les campagnes de désinformation constituent une menace non seulement très probable, mais déjà quotidienne et sérieuse. Celles-ci se propagent via les médias sociaux à l'aide de contenus générés par l'intelligence artificielle et sont utilisés de manière ciblée entre autres par la Russie pour diviser les sociétés européennes. Les jeunes utilisateurs-trices s'informent souvent sur les événements mondiaux via des plateformes comme Tiktok et considèrent les informations qui y sont partagées comme fondamentalement crédibles. La désinformation agit donc déjà aujourd'hui en Suisse comme une force qui déforme les faits et divise la société. Et que fait la Confédération ? Elle continue d'observer. Il est cependant grand temps que cette menace réelle soit enfin prise au sérieux, que les ressources du DDPS soient réaffectées à la lutte contre les campagnes de désinformation et que la Suisse, en étroite coopération avec l'UE, réglemente les médias sociaux de telle manière que les *fake news* ne puissent plus être diffusées librement par ces canaux-là. Une coopération avec l'UE dans ce domaine ne pose absolument aucun problème du point de vue du droit de la neutralité.

Toutefois, nous n'analyserons pas ici plus avant la manière dont la Confédération – et en particulier l'armée suisse – doit réagir à ces dangers. Il convient plutôt de souligner qu'une neutralité militaire déploie également un certain effet préventif contre ces dangers : si la Suisse reste militairement neutre, la probabilité que notre pays soit la cible de cyberattaques, de campagnes de désinformation,

¹ La guerre en Ukraine est un événement exceptionnel, qui ne ressemble à aucun autre événement récent en Europe. Dans ce cas particulier, ces activités doivent être financées par un financement exceptionnel et non par le budget ordinaire alloué à la coopération internationale, afin que ce soutien ne se fasse pas au détriment d'autres pays en situation de crise ou de pauvreté.

de terrorisme ou de missiles à moyenne portée diminue. Même si ces dangers suivent une autre logique que celle du début du 20e siècle, « l'image » de la Suisse en tant qu'État militairement neutre reste pertinente en matière de politique de sécurité. Il s'agit là d'un avantage central des obligations de la Suisse en matière de droit de la neutralité. En outre, la liberté d'alliance militaire de la Suisse réduit la probabilité que notre pays soit entraîné contre son gré dans un conflit armé à grande distance. Un autre avantage central de la neutralité militaire est que la Suisse joue un rôle stabilisateur dans une nouvelle architecture de sécurité européenne : en tant qu'État neutre, la Suisse peut être un lieu de stabilité où sont négociés des équilibres d'intérêts et des solutions aux conflits. La perception positive de la Suisse en tant qu'État neutre est largement répandue, notamment en dehors de l'Europe. Cela permet à la Suisse de mener une politique active en matière de paix et de droits humains au niveau mondial. Les rôles que la Suisse joue à l'échelle globale en matière de politique de paix, de la Colombie à la Corée du Sud et du Nord, sont également dus, dans une certaine mesure, à la neutralité suisse. La neutralité militaire doit donc également être comprise comme un instrument de politique de paix et de sécurité.

Pour garantir la paix et la sécurité en Europe, il faut un multilatéralisme renforcé et basé sur des règles claires. À l'opposé de tels principes, l'OTAN ne suit pas une logique inclusive ni multilatérale, mais une logique de formation de blocs militaires. Il ne faut toutefois pas qu'une confrontation militaire entre les deux blocs, comme celle de la Guerre froide, se reproduise. Pour le PS, il est clair que seul un multilatéralisme fondé sur des règles claires peut constituer la base d'une maîtrise réussie des défis mondiaux tels que le changement climatique, les pandémies, la prolifération nucléaire, le crime organisé transfrontalier et les migrations. Une adhésion à l'OTAN est donc non seulement exclue pour des raisons liées au droit de la neutralité, mais elle n'entre pas non plus en ligne de compte, car elle favoriserait la formation de nouveaux blocs militaires plutôt que le renforcement du multilatéralisme. L'engagement du PS pour une adhésion à l'UE et contre une adhésion à l'OTAN n'est pas contradictoire.

Il existe des différences importantes entre l'UE et l'OTAN : alors que l'UE poursuit l'intégration et la souveraineté européennes dans le but de surmonter les zones d'influence géopolitiques, l'OTAN cherche à élargir les zones d'influence. L'UE est un projet d'intégration économique et de politique de paix qui ne se définit pas en se démarquant des autres blocs et qui s'engage dans un multilatéralisme inclusif. A contrario, l'OTAN est une alliance militaire défensive avec des adversaires clairement identifiés et est donc, par définition, conçue pour former des blocs. Plus encore : l'existence de blocs militaires est la raison d'être de l'OTAN. Un projet d'intégration économique et de politique de paix peut se passer d'adversaires, ce qui n'est pas le cas d'une alliance militaire de défense. Si l'UE, avec ses structures supranationales, ne constitue pas un obstacle au développement du multilatéralisme mondial et peut même servir de modèle, il en va autrement de l'OTAN : celle-ci rend par exemple difficile la recherche de solutions internationales aux risques sécuritaires mondiaux tels que les pandémies ou le changement climatique, car la sécurité n'est pas pensée de manière collective, mais en termes de blocs. C'est pourquoi le PS soutient une adhésion à l'UE, mais pas à l'OTAN.

La livraison directe de matériel de guerre à une partie belligérante est également exclue pour des raisons de droit de la neutralité. C'est pourquoi la Suisse a besoin de lois restrictives en matière d'exportation des biens militaires. Le droit de la neutralité et le droit international public n'excluent toutefois pas les autorisations de demandes de réexportation de matériel de guerre anciennement suisse à destination d'États comme l'Allemagne, le Danemark ou l'Espagne, en vue de sa transmission à l'Ukraine. Après le début de la guerre en Ukraine, ces États ont demandé à la Suisse s'ils pouvaient remettre à l'Ukraine du matériel de guerre autrefois acheté par la Suisse. Le Conseil fédéral a rejeté ces demandes en invoquant la neutralité de la Suisse. Le PS ne partage toutefois pas l'avis du Conseil fédéral – ni du point de vue du droit de la neutralité, ni du point de vue de la politique de neutralité, l'octroi d'autorisations de réexportation de matériel de guerre, à des conditions

strictement définies, ne pose de problème. Au lieu de cela, il est indiqué, en matière de politique étrangère et de sécurité, que nous n'empêchions pas d'autres démocraties respectueuses de l'état de droit d'aider elles-mêmes l'Ukraine en lui fournissant du matériel de guerre. Le PS s'engage au Parlement fédéral en faveur d'une réglementation correspondante. Concrètement, les autorisations de réexportation ne doivent être accordées à des démocraties constitutionnelles que si le pays de destination ne viole pas gravement et systématiquement les droits humains et s'il n'existe pas de risque élevé que le matériel de guerre à exporter soit utilisé contre la population civile. Si le pays de destination est impliqué dans un conflit armé interne ou international, le permis de réexportation ne doit en principe pas être accordé. On peut déroger exceptionnellement à ce principe lorsque le pays de destination fait usage de son droit d'autodéfense conformément à l'article 51 de la Charte des Nations unies. Cette réglementation doit permettre à des États comme l'Allemagne, le Danemark ou l'Espagne de transmettre à l'Ukraine le matériel de guerre autrefois acheté en Suisse.

La Suisse peut et doit contribuer activement à la paix et à la sécurité en Europe. La Suisse renforce sa sécurité et celle du continent européen en partageant sans équivoque une communauté de valeurs avec l'UE, en soutenant pleinement ses mesures de politique de sécurité et en s'engageant multilatéralement en faveur de la paix. Des contributions accrues de la Suisse dans la promotion de la paix peuvent également être considérées comme une contrepartie à la sécurité extérieure que l'OTAN et l'UE offrent à la Suisse.

Le droit de la neutralité et le reste du droit international définissent un cadre qui doit être rempli par une politique étrangère, de sécurité et de paix active. Le sens et le but de la neutralité militaire, du système de sécurité collective et d'une politique étrangère active sont les mêmes : la prévention des conflits et la promotion de la paix et de la sécurité. Pour ces raisons, il est clair pour le PS que le respect du droit de la neutralité et l'engagement pour le respect du droit international ne sont pas contradictoires. C'est pourquoi le PS s'engage pour une neutralité active.

Cependant, une contradiction entre le droit international général (Charte de l'ONU de 1945) et le droit de la neutralité (Convention de La Haye de 1907) ne peut pas être résolue juridiquement. La question se pose de savoir comment le principe d'égalité de traitement de la Convention de La Haye s'inscrit dans le contexte de la Charte de l'ONU, qui établit une distinction claire dans le traitement de l'agresseur (comme la Russie) et de la victime (comme l'Ukraine) de l'usage de la force dans les relations internationales. En droit international, le débat n'est pas tranché dans tous les domaines : la Charte des Nations unies et la Convention de La Haye sont toutes deux des traités internationaux. L'article 103 de la Charte des Nations unies stipule qu'en cas de conflit normatif entre les obligations de la Charte des Nations unies et d'autres accords internationaux, l'obligation découlant de la Charte des Nations unies prévaut. La question est claire en droit international lorsqu'il s'agit d'une « obligation », à savoir que si le Conseil de sécurité de l'ONU a pris une décision contraignante, celle-ci l'emporte en tout état de cause sur d'autres obligations de droit international (comme le principe d'égalité de traitement de la Convention de La Haye). La situation est indéterminée lorsqu'il ne s'agit pas d'une « obligation », par exemple lorsque aucun organe de l'ONU n'a pris de décision ou dans le cas d'une résolution de l'Assemblée générale de l'ONU : sans entrer ici dans le débat sur le droit international public, on peut retenir que la question de savoir si, dans de tels cas, c'est la Charte de l'ONU ou la Convention de La Haye qui prévaut est controversée parmi les spécialistes du droit international public.

Compte tenu de l'indétermination de cette question de droit international, il faut une pondération politique. En effet, cette question ne peut pas rester sans réponse, car elle est d'une grande pertinence dans la pratique : la Suisse peut-elle traiter la Russie et l'Ukraine différemment, comme le prévoit la Charte des Nations unies, ou doit-elle les traiter de la même manière, comme le prévoit la Convention de La Haye ? Pour le PS, il est clair que le fait de répondre à un agresseur par la passivité n'est pas neutre. Par conséquent, la contradiction entre le principe d'égalité de traitement dans la

Convention de La Haye et le traitement différent de l'agresseur et de la victime de l'usage de la force dans la Charte des Nations unies doit être résolue en faveur du document fondateur des Nations unies. Cela doit donc être le cas non seulement en cas d'« obligations » proprement dites découlant de décisions du Conseil de sécurité de l'ONU, mais aussi lorsque celui-ci est bloqué et que l'Assemblée générale de l'ONU prend une décision (non contraignante au sens du droit international) sous la forme d'une résolution. Pour le PS, une chose est claire : si une majorité des deux tiers de l'Assemblée générale de l'ONU, y compris la Suisse, constate la violation de l'interdiction du recours à la force en vertu du droit international, il s'ensuit que la Charte de l'ONU doit prévaloir sur le principe d'égalité de traitement de la Convention de La Haye.

Dans le cas de la guerre en Ukraine, le Conseil de sécurité de l'ONU est bloqué en raison du veto de la Russie. Cependant, une résolution de l'Assemblée générale de l'ONU (A/RES/ES-11/1) a été adoptée peu de temps après l'invasion russe, le 2 mars 2022, par 141 voix contre 5 et 35 abstentions, soit une majorité de plus des deux tiers. Celle-ci désapprouve fermement l'agression de la Russie contre l'Ukraine, en violation de l'article 2, alinéa 4, de la Charte des Nations unies (l'interdiction du recours à la force dans le cadre du droit international), et exige le retrait immédiat des troupes russes d'Ukraine. Ainsi, dans le cas de la guerre en Ukraine, il est clair pour le PS que l'obligation découlant de la Charte de l'ONU l'emporte sur le droit de la neutralité de La Haye et que l'agresseur (la Russie) et la victime (l'Ukraine) ne doivent en aucun cas être traités de la même manière.

C'est pourquoi le PS Suisse demande que :

- 10) *La Suisse continue de s'engager pleinement à respecter le droit international de la neutralité. Si celui-ci est contraire à la Charte de l'ONU et qu'il existe une décision du Conseil de sécurité ou une résolution de l'Assemblée générale des Nations unies adoptée à la majorité des deux tiers, l'obligation découlant de la Charte de l'ONU prévaut.*
- 11) *La Suisse reste non alignée et ne doit pas non plus participer à des exercices de cas d'alliance.. Au lieu de cela, l'engagement pour la promotion de la paix est massivement développé, également en contrepartie de la sécurité extérieure que l'OTAN et l'UE garantissent à la Suisse.*
- 12) *La Suisse renforce son rôle de pays neutre sur le plan militaire en adoptant des lois restrictives sur l'exportation de matériel militaire. Lorsqu'un pays fait usage de son droit de légitime défense conformément à l'art. 51 de la Charte de l'ONU, la réexportation de matériel de guerre suisse doit pouvoir être autorisée.*
- 13) *La Suisse arrête à long terme la production et, par conséquent, l'exportation d'armes de guerre, car celles-ci ne sont pas compatibles avec une conception de la neutralité qui promeut la paix et renforce le droit international.*

4. Le PS s'oppose fermement à l'initiative dite « initiative sur la neutralité », qui est une initiative « anti-sanctions » et donc une initiative « pro-Poutine »

L'initiative dite « initiative sur la neutralité », déposée en avril 2024 par des milieux proches de l'UDC, comprend les points ci-dessous, mais vise principalement à ce que la Suisse ne puisse plus reprendre les sanctions de l'UE². L'initiative de Pro Suisse vise donc à abandonner la *pratique de la neutralité de ces trente dernières années*. Le rapport du Conseil fédéral de 1993 a fixé un cadre à la neutralité de la Suisse, tout en laissant une certaine marge de manœuvre en fonction de la situation. Ce cadre permet notamment à la Suisse de décider souverainement, au cas par cas, si elle reprend

² L'argumentaire de l'initiative le mentionne expressément : « La Suisse renonce aux mesures coercitives non militaires, c'est-à-dire aux « sanctions » contre les États belligérants. » Pro Suisse : Argumentaire sur l'initiative sur la neutralité, 8 novembre 2022, p. 2 : https://neutralitaet-ja.ch/wp-content/uploads/2023/03/in_argumentaire_fr.pdf

totalemment, partiellemment ou pas du tout les sanctions de l'UE³. Ce cadre, utilisé depuis 1993, a été confirmé en 2022 par le Conseil fédéral comme étant toujours valable⁴. L'initiative de Pro Suisse veut réduire ce cadre en recourant à un concept étroit de « *neutralité intégrale* »⁵ – « réduire » : parce que ce concept ne permet pas la reprise des sanctions de l'UE. Il s'agit donc d'une initiative visant à modifier la neutralité suisse et non d'une initiative soucieuse de maintenir la pratique actuelle. Le texte de l'initiative déposée est le suivant :

Art. 54a Neutralité suisse

1) La Suisse est neutre. Sa neutralité est perpétuelle et armée.

2) La Suisse n'adhère à aucune alliance militaire ou défensive. Est réservée la coopération avec une telle alliance en cas d'attaque militaire directe contre la Suisse ou en cas d'actes préparatoires à une telle attaque.

3) La Suisse ne participe pas aux conflits militaires entre États tiers et elle ne prend pas non plus de mesures coercitives non militaires contre un État belligérant. Sont réservées ses obligations envers l'Organisation des Nations Unies (ONU) et les mesures visant à éviter le contournement des mesures coercitives non militaires prises par d'autres États.

4) La Suisse fait usage de sa neutralité perpétuelle pour prévenir et résoudre les conflits, et elle met à disposition ses services en qualité de médiatrice.

À l'exception de l'art. 54a, al. 3, l'initiative sur la neutralité n'aurait guère de conséquences pratiques, du moins à moyen terme. En effet, l'alinéa 1 consacrerait ce qui est déjà le cas aujourd'hui : la Suisse est neutre et défend son pays par les armes. Politiquement, tant la suppression de la neutralité que l'abandon d'une défense armée sont loin de pouvoir gagner l'adhésion d'une majorité. Dans la pratique, rien ne changerait donc dans l'immédiat, même si l'inscription et la définition de la neutralité comme « perpétuelle » dans la Constitution fédérale étaient nouvelles et faisaient l'objet d'un article spécifique. Comme décrit dans le présent document, le PS partage l'avis du Conseil fédéral selon lequel le rapport sur la neutralité de 1993 doit être maintenu comme base de la neutralité suisse, car il laisse une marge de manœuvre suffisamment grande pour prendre des décisions efficaces en matière de neutralité dans des cas particuliers et en tenant compte de la situation mondiale. L'alinéa 1 de l'initiative populaire constituerait un abandon de la base du rapport sur la neutralité de 1993, qui a fait ses preuves depuis plus de 30 ans. Plus encore : ce serait la première fois que la neutralité ne serait pas comprise comme un instrument, mais comme un objectif, et qu'elle serait ancrée dans la Constitution fédérale. Dans la pratique, cela n'aurait toutefois qu'un effet sur la politique de sanctions de la Suisse (voir à ce sujet la discussion de l'alinéa 3 du texte de l'initiative ci-dessous).

3 Bundesrat, Bericht über die Neutralität, 1993, S. 232: «Angesichts des unteilbar gewordenen Schicksals der Menschheit, der Notwendigkeit zur kooperativen Verwirklichung elementarer Ziele sowie der Unmöglichkeit, Sicherheit alleine im nationalen Rahmen sicherzustellen, muss auch der Neutrale grundsätzlich bereit sein, Massnahmen einer regional relevanten Staatengruppe gegen einen Rechtsbrecher oder Friedensstörer mitzutragen.»
https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/1994/1_153_/de

⁴ Clarté et orientation de la politique de neutralité, Rapport du Conseil fédéral en réponse au postulat 22.3385 de la Commission de politique extérieure du Conseil des États du 11 avril 2022 :
<https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/73616.pdf>

⁵ Le comité d'initiative lui-même utilise le terme de « neutralité intégrale » : <https://neutralitaet-ja.ch/fr/plus-de-130000-signatures-certifiees-donnent-un-signal-fort-a-la-politique-de-neutralite/>. Voir aussi l'argumentaire de Pro Suisse sur l'initiative sur la neutralité du 8 novembre 2022 : https://neutralitaet-ja.ch/wp-content/uploads/2023/03/in_argumentaire_fr.pdf

L'alinéa 2 a tout aussi peu d'effets immédiats dans la pratique, car peu de personnes en Suisse demandent une adhésion à l'OTAN et quasi tout le monde est d'accord pour dire qu'une certaine coopération avec l'OTAN serait utile en cas d'attaque militaire directe contre la Suisse. L'approbation d'une adhésion à l'OTAN reste faible et l'OTAN n'attend pas non plus de la Suisse qu'elle la rejoigne : personne n'attend de la Suisse qu'elle contribue à renforcer la protection des flancs de l'OTAN, comme c'est le cas pour la Suède et la Finlande. Tout comme l'Ukraine, la Suisse n'a pas besoin d'une garantie de sécurité ancrée dans une obligation d'assistance de l'OTAN. Inversement, l'alinéa 2 de l'initiative dite de neutralité n'est pas nécessaire pour empêcher l'adhésion à l'OTAN ; même sans neutralité « perpétuelle », la Suisse est entièrement libre de ne pas adhérer à l'OTAN sur les plans juridique, politique et militaro-stratégique. En outre, l'alinéa 2 n'est pas non plus une « garantie » constitutionnelle contre une future adhésion à l'OTAN. En effet, une adhésion à l'OTAN serait de toute façon soumise à un référendum obligatoire : le peuple et les cantons devraient donc approuver une adhésion à l'OTAN, puisqu'il s'agit, selon l'art. 140, al. 1, let. b, d'une « adhésion à des organisations de sécurité collective ». Lors de la même votation, l'art. 54a, al. 2 (introduit par l'initiative sur la neutralité) serait de nouveau supprimé. Cela serait compatible avec l'unité de la matière, car il s'agirait, les deux fois, de la même question (adhésion ou non à l'OTAN). Le passage du texte de l'initiative sur la non-adhésion à l'OTAN est donc inutile : elle n'aurait d'utilité (c'est-à-dire qu'elle ne servirait de garantie constitutionnelle contre une adhésion à l'OTAN) que si une adhésion à l'OTAN n'était pas de toute façon soumise à un référendum obligatoire. En d'autres termes : l'approbation de l'adhésion à l'OTAN, aujourd'hui profonde au sein de la population, ne peut pas être inscrite dans la Constitution fédérale pour empêcher l'avenir un Conseil fédéral ou un Parlement favorable à l'OTAN d'adhérer à l'OTAN. L'alinéa 2 du texte de l'initiative est donc purement symbolique.

Enfin, le fait que la Suisse doive se tenir à disposition en tant que médiatrice en cas de conflit, comme le demande l'alinéa 4, est l'une des positions consensuelles les plus largement partagées dans la politique étrangère et de sécurité suisse. Une telle disposition n'est pas nécessaire pour poursuivre ou renforcer le rôle de médiatrice de la Suisse. Cet alinéa ne changerait, lui non plus, rien dans les faits.

Il ne reste donc que l'alinéa 3 comme étant directement pertinent du point de vue de la pratique : la Suisse ne doit plus être autorisée à reprendre les sanctions de l'UE, comme le permet actuellement la loi sur les embargos. Cet alinéa 3 vise à modifier le cadre de la neutralité défini en 1993, dans lequel s'inscrit la pratique de la Suisse au cours des trente dernières années. La Suisse ne pourrait pas non plus décider de ses propres sanctions (ce qui n'est de toute façon pas possible aujourd'hui en vertu du droit suisse en vigueur). L'initiative s'oppose donc fondamentalement à une politique active de sanctions de la part de la Suisse. Dans le cas de la guerre en Ukraine, la Suisse n'aurait donc pas dû reprendre les sanctions de l'UE contre la Russie. Les sanctions de l'ONU sont toutefois exclues de l'alinéa 3 de l'initiative sur la neutralité, car la Suisse s'est engagée de manière contraignante, dans le cadre du droit international, à reprendre les sanctions des Nations unies. Comme l'initiative dite « initiative sur la neutralité » consiste principalement à ne pas reprendre les sanctions de l'UE, l'honnêteté aurait voulu qu'elle soit baptisée « initiative anti-sanctions ».

Le concept de « mesures visant à éviter le contournement des mesures coercitives non militaires prises par d'autres États » utilisé par l'initiative n'est pas clair, comme l'ont montré les questions des journalistes lors de la conférence de presse du Conseil fédéral du 24 février 2022. Cela semble signifier que la Suisse : ne sert pas de plateforme ou de refuge pour contourner les sanctions au sein de l'Union européenne ; maintient les mêmes volumes commerciaux moyens qu'avant le conflit avec chaque partie (commerce normal) ; mais ne participe pas plus activement à la mise en œuvre des sanctions (par exemple en bloquant certains actifs sous sanctions dans l'UE).

La position du PS sur l'initiative dite « initiative sur la neutralité » se détermine donc principalement en fonction des conséquences qu'aurait une non-reprise durable des sanctions de l'UE par la Suisse. Pour le PS, une chose est ici claire : des sanctions intelligentes et ciblées contre les responsables de graves violations du droit international ou des droits de l'homme, ainsi qu'en cas de corruption, sont un moyen efficace de lutter contre ces crimes. En tant que pays disposant d'une grande place financière et de négoce de matières premières, la Suisse a une responsabilité particulière dans la lutte contre les despotes et les autocrates. Une non-application durable des sanctions ferait de la Suisse un refuge sûr pour l'argent sale et les affaires sales du monde entier. Comme indiqué ci-dessus, il est faux de supposer qu'il existe une sorte de non-prise de position sur la question des sanctions. Car chaque décision est une prise de position : la non-application des sanctions de l'UE contre la Russie aurait poussé la Suisse dans le camp autocratique du régime de Poutine et contre notre alliée la plus proche et notre partenaire commercial le plus important, à savoir l'UE. Une telle décision aurait été tout sauf neutre ; cela aurait été une prise de position claire en faveur de la violation du droit international, du poutinisme, des crimes de guerre et de la politique impérialiste.

Au lieu d'être neutre, la non-adoption des sanctions de l'UE contre la Russie aurait en outre équivalu à se tirer une balle dans le pied : comme décrit dans le présent document, une neutralité active implique une coopération plus étroite avec l'UE ainsi qu'une coopération intensifiée avec les organisations internationales telles que l'ONU ou l'OSCE. A contrario, une politique de neutralité envisagée par les milieux de droite, qui s'oppose à nos amis les plus proches, isole la Suisse et lui porte préjudice à tous les niveaux. Une proximité avec des régimes autocratiques n'aide pas la Suisse, ni sur le plan de la politique étrangère ni sur celui de la sécurité, et encore moins sur le plan économique.

Au contraire, une acceptation de l'initiative sur la neutralité comporterait des risques tangibles. Ainsi, Martin Dahinden, ancien ambassadeur suisse aux États-Unis et aujourd'hui chargé de cours en politique de sécurité, avance à juste titre l'argument selon lequel en cas de conflit éventuel entre la Chine et les États-Unis, par exemple, l'acceptation de l'initiative sur la neutralité pourrait entraîner de sérieux problèmes pour la Suisse : si la Suisse ne pouvait pas reprendre les sanctions occidentales contre la Chine en raison de l'initiative sur la neutralité, elle risquerait de se voir refuser l'accès à la technologie occidentale, ce qui aurait de graves conséquences. La Suisse serait alors isolée sur le plan de la politique étrangère, menacée sur le plan de la politique de sécurité et massivement affaiblie sur le plan économique. Lier ainsi les mains du Conseil fédéral sans nécessité serait hautement irresponsable.

L'initiative dite « initiative sur la neutralité » vise donc à ne pas reprendre les sanctions de l'UE, ce qui isolerait la Suisse sur le plan de la politique étrangère, de la politique de sécurité et de la politique économique et serait tout sauf neutre. L'initiative dite « initiative sur la neutralité », peu pertinente dans la pratique en dehors de la politique de sanctions, serait un faux symbole isolationniste dans la Constitution fédérale suisse. Elle est diamétralement opposée à la vision du PS d'une politique de neutralité active et de promotion de la paix. C'est pourquoi le PS s'oppose fermement à l'initiative dite « initiative sur la neutralité », qui est avant tout une initiative « pro-Poutine », et la combattra activement.