

"La Suisse prise en étau entre le droit international, le droit de la neutralité et la réexportation de matériel de guerre"

Rapport de synthèse | 13e FSS Security Talk du 20 avril 2023, Hôtel Schweizerhof, Berne

La controverse sur la réexportation d'armements suisses ne nuit pas seulement à la réputation internationale de la Suisse, elle met aussi directement en danger la Base technologique et industrielle de sécurité (BITS) et donc la place industrielle suisse. Comment la Suisse peut-elle se sortir de ce dilemme qu'elle a elle-même provoqué entre le droit de la neutralité et la solidarité avec l'Ukraine exigée au niveau international ? Et comment réussir à trouver une conception réaliste et à long terme de la neutralité, applicable non seulement à la guerre en Ukraine, mais aussi à d'autres menaces belliqueuses ?

Ces questions et d'autres questions importantes ont été discutées lors du 13e FSS Security Talk à Berne par des experts renommés tels que **Prof. Christoph Frei** (professeur de sciences politiques et de relations internationales, Université de Saint-Gall), **Simon Plüss** (ministre, suppléant chef relations économiques bilatérales, chef de secteur Maîtrise des armements et politique de la maîtrise des armements, SECO), **Dr. Stefan Brupbacher** (directeur de Swissmem), le conseiller national et président de la CPS-N **Mauro Tuena** ainsi que **Roland Borer** (ancien conseiller national & entrepreneur).

Il est apparu que la neutralité suisse devait être repensée dans le contexte des interdépendances mondiales et de la guerre d'agression russe. Ainsi, la conception actuelle de la neutralité est considérée en certains endroits comme un frein à une coopération internationale crédible ainsi qu'un obstacle à l'industrie de l'armement et à la coopération suisses. En même temps, malgré l'unanimité sur la nécessité d'agir, il est difficile de trouver des majorités politiques au sein de la politique suisse. La question de savoir quel rôle la Suisse doit et peut jouer dans l'architecture de sécurité européenne reste donc ouverte.

"Le Conseil fédéral n'a pas pris sa décision dans le vide".

Le 13e FSS Security Talk a débuté par deux exposés très instructifs. **Simon Plüss** (ministre, suppléant chef relations économiques bilatérales, chef de secteur Maîtrise des armements et politique de la maîtrise des armements, SECO) a d'abord donné un aperçu des **fondements et des développements de la politique fédérale de la maîtrise des armements**.

Simon Plüss a commencé son exposé par un **état des lieux des dispositions actuelles relatives à l'exportation d'armes et à la loi sur le matériel de guerre (LFMG)**. Le Conseil fédéral s'est déjà penché à plusieurs reprises sur ces questions, a-t-il fait remarquer. La première fois, le **3 juin 2022**, le Conseil fédéral a évalué en détail la transmission de matériel de guerre suisse à l'Ukraine ainsi que l'exportation de livraisons de matériel de guerre sous forme de sous-ensembles et de pièces détachées à des entreprises d'armement européennes : Il est arrivé à la conclusion que l'**exportation de matériel de guerre d'origine suisse** n'était pas possible en raison des critères d'exportation de la loi sur le matériel de guerre et du principe d'égalité de traitement prévu par le droit de la neutralité. Dans le même temps, le Conseil fédéral s'est prononcé pour que la **coopération industrielle avec l'étranger sous forme de sous-traitance de sous-ensembles et de pièces détachées à des entreprises d'armement européennes reste possible**, même si le matériel de guerre fabriqué à l'étranger pouvait être acheminé vers l'Ukraine. Cela est conforme à la LFMG, qui prévoit une exception correspondante pour la sous-traitance de sous-ensembles et de pièces détachées. En raison de la pression internationale et des

critiques de plus en plus vives, le Conseil fédéral s'est à nouveau penché sur la question le **10 mars 2023** et a décidé de **s'en tenir à la pratique actuelle**.

Simon Plüss a ensuite exposé les réflexions qui ont conduit à cette pratique du Conseil fédéral. Comme il l'a expliqué, la **LFMG** contient depuis l'année dernière, à l'art. 22a, une disposition qui stipule clairement que **les exportations ne peuvent pas être autorisées si le pays de destination est impliqué dans un conflit interne ou international**. Cela signifie que l'exportation de matériel de guerre de la Suisse vers l'Ukraine est interdite. En outre, l'art. 18 LFMG stipule que **l'exportation de matériel de guerre ne peut en principe être autorisée que si**, premièrement, il s'agit d'une livraison à un gouvernement étranger et que, deuxièmement, ce gouvernement s'engage, dans le cadre d'une **déclaration de non-réexportation**, à ne pas transférer le matériel depuis la Suisse sans son consentement. Les pièces détachées qui sont incorporées et qui ne sont pas réexportées en l'état constituent une exception. Dans ce cas, il est possible de renoncer à une déclaration de non-réexportation. « Le Conseil fédéral n'a pas pris sa décision dans le vide, mais s'est également appuyé sur des affaires concrètes », a souligné Simon Plüss.



Il a ensuite expliqué comment ces dispositions de la LFMG découlaient de l'initiative populaire fédérale contre les exportations d'armes dans des pays en proie à la guerre civile (dite "**initiative correctrice**"). Celle-ci avait pour but d'**empêcher totalement l'exportation de matériel de guerre dans des régions en conflit** et de priver le Conseil fédéral de la marge de manœuvre correspondante. Dans le cadre de l'élaboration du message relatif à l'initiative correctrice, le Conseil fédéral a élaboré un **contre-projet indirect**. Celui-ci prévoyait de **faire passer les critères d'exportation du niveau de l'ordonnance à celui de la loi**. Néanmoins, le Conseil fédéral souhaitait alors se réserver une **compétence de dérogation** lui permettant de s'écarter de ces critères d'exportation **en cas de circonstances exceptionnelles, afin de**

préserver les intérêts de la politique extérieure et de sécurité du pays. Ce fameux article 22b du contre-projet du Conseil fédéral a toutefois été **rejeté par le Parlement**, si bien qu'un contre-projet indirect plus strict que l'initiative elle-même a finalement été adopté. Suite à cette décision du Parlement, le comité d'initiative a finalement décidé de retirer l'initiative.

Enfin, Simon Plüss a évoqué le **droit de la neutralité et la Convention de La Haye**. Il est important, a-t-il souligné, que le droit de la neutralité n'oblige pas à empêcher l'exportation de matériel de guerre par des entreprises privées. Mais si des restrictions sont imposées à l'exportation de matériel de guerre par des entreprises privées, le **principe d'égalité de traitement du droit de la neutralité** s'applique. Sur la base de ces explications, Simon Plüss a tiré une première conclusion. La LFMG, le droit de la neutralité et l'initiative correctrice ont en fin de compte un objectif : **empêcher que du matériel de guerre suisse n'apparaisse dans des zones de conflit**. Dans ce contexte, le Conseil fédéral est donc parvenu à la conclusion d'**appliquer ces objectifs également à la réexportation de matériel de guerre**. Selon cette logique, le Conseil fédéral applique depuis 30 ans le principe selon lequel les mêmes critères sont appliqués pour les réexportations que pour les exportations depuis la Suisse.

Pour conclure son exposé, Simon Plüss a évoqué les **interventions parlementaires** actuelles **sur la réexportation de matériel de guerre**. Le Conseil fédéral a lui aussi déclaré que si l'on voulait un changement dans ce domaine, il fallait que le législateur soit actif. Comme l'a expliqué Simon Plüss, cinq interventions parlementaires sont actuellement en suspens : deux motions et trois initiatives parlementaires. Selon lui, les intérêts qui se cachent derrière ces différentes interventions sont si divergents qu'il sera difficile de trouver un dénominateur commun. Il ne pense donc pas que le législateur trouvera une solution rapide à la problématique des réexportations.

"Peut-on être neutre quand on n'est plus indépendant ?"

Christoph Frei, professeur de sciences politiques et de relations internationales à l'Université de Saint-Gall, a pris la parole en deuxième lieu. Il a d'emblée souligné la grande pertinence de cette thématique pour la sécurité de la Suisse : « Comment remplissons-nous le mandat constitutionnel de garantir la sécurité de notre pays ? Car **nous ne devons pas sauver la neutralité, nous devons garantir la sécurité !** »

En guise d'introduction, Prof. Frei a souligné le lien entre la prospérité de la Suisse et ses institutions. La prospérité de la Suisse explique pourquoi nous sommes si attachés à nos institutions des 200 dernières années, comme la démocratie directe et la neutralité. La Suisse cultive la neutralité - dans le sens de la non-intervention dans les conflits étrangers - depuis environ le milieu du 17^e siècle. Dans notre perception, nous avons toujours pu en tirer un grand profit. Cela explique la grande importance de la neutralité pour les Suisses.

Il vaut donc la peine de jeter un regard en arrière sur l'**histoire de la neutralité**, a expliqué Prof. Frei. Avec la fin de la guerre de Trente Ans, des Etats souverains dotés d'une certaine indépendance se sont constitués en tant qu'unités occupant des espaces symétriques sur les plans économique, juridique et politique. Bien sûr, ces espaces ne coïncidaient déjà pas à 100% et il y avait bien sûr des échanges commerciaux. Les rivalités entre grandes puissances européennes étaient fréquentes à cette époque. Au Congrès de Vienne, il a donc été décidé que la neutralité suisse était dans l'intérêt de l'Europe. En même temps, comme l'a souligné Prof. Frei, la guerre était normale à cette époque : **Chaque État avait le droit de mener une guerre d'agression**. Dans ce cadre, la **neutralité représentait un concept légitime de politique étrangère**, notamment pour un petit État pauvre.

Ces conditions ont donné naissance aux **Conventions de La Haye** au début du 20e siècle, a expliqué Prof. Frei. Celles-ci constituent le **principal point de référence pour le noyau du droit de la neutralité** auquel la Suisse se réfère encore aujourd'hui. Ce droit a été créé il y a 120 ans et n'a jamais été adapté. Ce corpus juridique ne pourrait plus être créé de la même manière aujourd'hui, car nous avons aujourd'hui un tout autre droit international, a souligné Prof. Frei. Bien sûr, les Conventions de La Haye sont toujours en vigueur, mais elles ne sont plus adaptées à la situation actuelle. En effet, le **fondement de ce droit est le droit de chaque État souverain à la guerre**, a souligné Prof. Frei.

Prof. Frei a ensuite déplacé l'attention de la perspective de la Suisse vers celle de son environnement. En effet, la neutralité doit toujours être considérée dans le contexte des autres États, ce qui soulève une question cruciale : existe-t-il **encore des États souverains** ? – Réponse : Sur le papier, oui, mais pratiquement plus en raison de la mondialisation. Les espaces économiques sont décloisonnés, le libre-échange présuppose des contrats, a fait remarquer Prof. Frei. Ainsi, la Suisse est liée dans son action par 4'280 traités internationaux. Prof. Frei a constaté que nous avons aujourd'hui un "**Law of cooperation**" au lieu d'un "**Law of coexistence**". La vision internationale de la guerre a elle aussi fondamentalement changé : Depuis la création de l'ONU, **la guerre n'est plus légale et légitime, mais irrationnelle, illégale et proscrite**. Celui qui mène aujourd'hui une guerre d'agression est puni conformément à la charte de l'ONU. Nous sommes aujourd'hui arrivés à une époque où nous ne pouvons plus nous permettre de faire la guerre.



Prof. Frei a fait remarquer que l'**interconnexion technologique** était aujourd'hui encore plus importante que l'**interconnexion économique** : « Nous sommes arrivés, que cela nous plaise ou non, à un point où nous sommes devenus solidaires sur le plan technologique, économique, du droit international, social et de la migration économique ». Bien sûr, il existe encore une fragmentation politique en

États souverains, mais cette fragmentation ne doit pas occulter la manière étroite dont nous sommes liés. Le professeur Frei a donc posé la question clé : « **Peut-on être neutre quand on n'est plus indépendant ?** »

Prof. Frei a conclu en affirmant que la **perception de la Suisse** devait **mieux suivre l'évolution de son environnement**. Il a rappelé que l'armée avait fait l'objet d'économies au cours des trois dernières décennies d'une manière qu'il considère comme myope, non historique et oublieuse de l'histoire, et que le budget de la défense de la Suisse était nettement inférieur à 0,8% ces dernières années. Il souhaite donc « un peu plus de vérité des coûts, d'ouverture et d'honnêteté dans le discours politique ». Car la **sécurité de la Suisse n'est certainement pas assurée par la neutralité armée, mais par les Etats-Unis d'Amérique et l'OTAN**. En même temps, la Suisse n'est plus un petit Etat pauvre, mais l'une des vingt plus grandes économies du monde. Compte tenu du fait que la Suisse ne souhaite pas adhérer à l'OTAN, Prof. Frei a demandé **davantage de solidarité de la part de la Suisse** : « Nous pouvons volontiers conserver la neutralité, mais réorganisons-la, s'il vous plaît. Adaptions-la au droit international. Cherchons des voisins qui soient encore un tant soit peu disposés à soutenir cette neutralité ». Après la guerre en Ukraine, il s'agit de **réanimer l'ordre sécuritaire européen et de reconstruire l'OSCE** - également avec la Russie. La Suisse ne doit toutefois pas rester neutre, mais **cofinancer et co-initialiser ce nouvel ordre de sécurité européen**, et pas seulement avec des moyens humanitaires.

La Suisse en crise ?

Les deux exposés ont été suivis d'un **panel de discussion** de haut niveau animé par **Fredy Müller**, directeur du FORUM SÉCURITÉ SUISSE. Outre **Prof. Christoph Frei**, **Dr. Stefan Brupbacher** (directeur de Swissmem), le **conseiller national et président de la CPS-N Mauro Tuena** (UDC, ZH) ainsi que **Roland Borer** (ancien conseiller national & entrepreneur) ont participé à la discussion du panel.

En guise d'introduction, Fredy Müller a confronté les quatre panélistes à la récente déclaration de l'ambassadeur américain Scott Miller selon laquelle la **Suisse se trouve dans la crise la plus grave depuis la Seconde Guerre mondiale en ce qui concerne** la neutralité. Alors que le Dr. Stefan Brupbacher a clairement répondu par l'affirmative du point de vue des entreprises membres de Swissmem, le conseiller national **Mauro Tuena a exprimé** sa ferme conviction que la Suisse n'était pas en crise. Il a souligné que la neutralité n'était pas facile et qu'il fallait expliquer la neutralité de la Suisse. Mais dans la situation où se trouve la Suisse, il faut **aussi pouvoir résister à la pression de l'étranger**. Parallèlement, il a évoqué la collecte de signatures en cours pour l'**initiative sur la neutralité**, qui offrirait la possibilité de débattre de la neutralité et de soumettre le sujet au vote du peuple et des cantons.

Prof. Christoph Frei a ensuite fait le lien entre les discussions actuelles sur la neutralité et le développement de la politique de sécurité suisse. Ironiquement, la Suisse a été supra-européenne dans la manière dont elle a perçu **les dividendes de la paix** après la fin de la guerre froide. Mais en même temps, il y a toujours eu des voix pour mettre en garde contre le fait que l'OSCE n'a fait que décliner depuis 2001 et que l'ordre de paix européen a été lentement laissé pour compte. **Roland Borer** a partagé cette analyse : la Suisse a effectivement un **déficit en matière de politique de sécurité** aujourd'hui. Il l'a attribué, d'une part, à la négligence des thèmes de la politique de sécurité par les partis bourgeois pendant des décennies et, d'autre part, à la pensée politique qui ne considère plus des périodes à long terme mais s'oriente uniquement sur des périodes électorales de quatre ans.

Le conseiller national **Mauro Tuena** a admis que les conseillers fédéraux bourgeois étaient également coresponsables du fait que l'armée disposait chaque année de moins d'argent et de moins de personnel. Il s'agit maintenant de profiter de l'occasion. Selon lui, l'acquisition de nouveaux avions de combat

ne se serait pas faite aussi facilement sans la guerre en Ukraine. Mais il faut garder à l'esprit que pour prendre d'autres mesures en matière de politique de sécurité, comme par exemple **une modification de la loi sur le matériel de guerre**, il faudra **trouver des majorités au Parlement et auprès du peuple**.

L'importance de l'industrie de l'armement pour la sécurité de la Suisse

Fredy Müller a introduit la discussion sur le deuxième bloc thématique : les **défis actuels pour l'industrie suisse de l'armement**. **Dr. Stefan Brupbacher** a souligné en introduction l'importance de l'industrie de l'armement pour la sécurité de la Suisse : **la Suisse ne peut se défendre que si elle a sa propre industrie de l'armement, et cette industrie de l'armement doit pouvoir exporter, car l'armée suisse n'en a pas assez besoin**. On exige de l'industrie suisse de l'armement qu'elle puisse exporter, elle doit donc aussi pouvoir exporter lorsque ces armes sont nécessaires, ce qui n'est malheureusement pas le cas en temps de paix. Toutes les entreprises d'armement se plaignent aujourd'hui de **ne plus avoir de possibilités d'exportation** si elles ne peuvent pas produire dans un autre État. Car la **Suisse a perdu toute fiabilité et toute crédibilité** à cet égard, remettant ainsi en question toute sa politique de sécurité, a averti Dr. Stefan Brupbacher.

Roland Borer a partagé l'avis de Dr. Stefan Brupbacher. Selon lui, la Suisse n'est plus un fournisseur digne de confiance en ce qui concerne les futurs clients. En effet, la Suisse ne peut aujourd'hui plus garantir les garanties nécessaires pour les contrats d'armement, qui durent souvent plus de 30 ans. **Les entreprises internationales d'armement retireraient donc leur production de Suisse** et ne profiteraient plus que du savoir-faire de la Suisse. Pour **Prof. Christoph Frei**, cette discussion était un exemple d'un phénomène plus large : la **désindustrialisation de l'Europe**. Dans le contexte de la myopie de la politique de sécurité en Europe, il n'est pas étonnant que la dépendance vis-à-vis des Etats-Unis perdure.



L'animateur a ensuite demandé au conseiller national **Mauro Tuena** comment l'UDC conciliait le fait de réclamer une industrie d'armement forte et d'interdire en même temps la réexportation de ces mêmes biens en raison de la notion de neutralité. Le conseiller national Tuena a fait remarquer que la discussion sur la **transmission de munitions suisses** ne portait que sur environ 12'000 cartouches, une quantité qui **n'est pas décisive pour la guerre**. De plus, une modification de la loi concernant la réexportation de matériel de guerre entrerait en vigueur au plus tôt au printemps 2024. En tant qu'ancien conseiller national du même parti, Roland Borer n'a pas accepté cette argumentation : Il s'attend à ce que l'UDC dépose en même temps une initiative parlementaire pour demander au Conseil fédéral de rétablir la loi sur le matériel de guerre telle qu'elle était avant 2021.

Le conseiller national Mauro Tuena a toutefois rappelé une nouvelle fois l'**absence de majorité parlementaire** en faveur d'un tel changement. Selon lui, il faut dire à l'étranger que la législation actuelle sur le matériel de guerre a été adoptée par la majorité du Parlement et que la Suisse ne peut pas enfreindre ses propres lois. **Prof. Christoph Frei** s'est toutefois demandé si cette explication du cadre juridique serait comprise et acceptée à l'étranger. Dans le cadre du sauvetage du Crédit Suisse, il a été perçu à l'étranger que la Suisse peut agir très rapidement si la pression de l'étranger est suffisamment forte. A la fin de la journée, on prend acte du fait que la **Suisse passe du statut de cas particulier à celui d'incident**, et ce partout où elle n'agit pas dans le sens du système de sécurité collective de l'ONU et du **droit à l'autodéfense**.

Une nouvelle conception de la politique de sécurité et de neutralité pour la Suisse

Fredy Müller a introduit la troisième et dernière partie de la table ronde en posant la question de savoir si la **Suisse devait adapter son concept de neutralité aux réalités actuelles**. **Prof. Christoph Frei** a convenu que la Suisse avait manqué - depuis le dernier rapport sur la neutralité de 1993 - de se pencher sur la question de savoir à quel point les conditions-cadres juridiques de la neutralité s'étaient éloignées des Conventions de La Haye. Dans le même temps, le Conseil fédéral a également manqué de se préparer à l'attaque russe contre l'Ukraine, malgré les signaux d'alarme en provenance des États-Unis. **Selon lui, les dégâts causés par le comportement de la Suisse depuis le 24 février 2022 sont énormes**. Nous devons donc parler de la place de la Suisse en Europe. Car que cela nous plaise ou non, nous **faisons partie de l'architecture de sécurité européenne**.

Dr. Stefan Brupbacher a souligné que la **Suisse** avait besoin d'un **nouveau type de culture de politique étrangère**. **Swissmem** l'a définie comme suit il y a deux ans : En tant que petit Etat dans un monde de plus en plus multipolaire, où les conflits se multiplient et où les petites économies ouvertes ont de plus en plus de mal à survivre, il faut trois éléments : premièrement, les **entreprises suisses** qui fabriquent des produits indispensables dont on a besoin à l'étranger ; deuxièmement, les **initiatives diplomatiques du DFAE**, mais aussi des autres départements ; et troisièmement, une **conception de la neutralité** qui n'inscrit pas la neutralité dans la Constitution avec un renoncement absolu à toute sanction, mais qui repose sur une compréhension selon laquelle tous les pays les plus éloignés et les derniers ne doivent pas fonctionner de la même manière que la Suisse.

Prof. Christoph Frei a conclu en faisant référence aux déclarations du conseiller fédéral Ignazio Cassis qui avait dit que la neutralité est coopérative. Prof. Frei a critiqué le fait que la **neutralité n'est que défensive et non coopérative ; la défense et la sécurité sont coopératives, sinon elles n'existent pas**. Tant que l'on devra discuter de telles perceptions, il sera difficile de développer une politique étrangère suisse dans le domaine de la politique de sécurité. La Suisse manque d'expérience en matière de politique étrangère, mais elle ne doit pas rester un cas particulier. Il a préféré demander : « **Nous devons**

apprendre à penser la sécurité en termes d'interconnexion, sinon l'Europe restera toujours dépendante et immature ».

« La Suisse doit bouger »

Pour conclure la discussion en panel, le modérateur a demandé aux quatre participants au débat quelles étaient leurs **conclusions** pour la Suisse. **Roland Borer** a évoqué l'industrie de l'armement : Si l'on attend en Suisse que l'ensemble de son réseau soit exempt de conflits ou si l'on tente de résoudre la problématique actuelle par le biais d'une initiative populaire, alors l'industrie de l'armement n'existera bientôt plus. Il faut donc **prendre des décisions rapides et cohérentes pour préserver l'industrie suisse de l'armement**. **Dr. Stefan Brupbacher** a approuvé cette conclusion : la Suisse doit revenir à une **culture politique pragmatique qui définit clairement ses intérêts**. L'un de ces intérêts doit être que la Suisse - et donc aussi sa neutralité - soit respectée et acceptée à l'étranger.



Le conseiller national **Mauro Tuena** a quant à lui souligné qu'il était important que la Suisse, petit pays neutre et souverain, explique à l'étranger ce que signifie prendre des décisions de manière autonome. Il a rappelé le rôle particulier de la Suisse en tant que siège de différentes organisations internationales. Si la Suisse renonce à sa neutralité, elle ne pourra plus jamais jouer le rôle d'intermédiaire neutre et ces organisations nous quitteront. Il faut donc trouver un **équilibre entre la neutralité et l'industrie de l'armement**. Il a déclaré qu'il était prêt à donner un coup de main pour **renforcer la sécurité de la Suisse**. Mais pour cela, il faut une majorité politique.

Prof. Christoph Frei a conclu la table ronde en faisant remarquer que la **Suisse devait bouger** : « Si nous ne nous imposons pas un peu de mouvement dans ce merveilleux pays, nous aurons un vrai problème, relativement rapidement. Nous devons donc bouger, nous devons nous imposer des changements et

nous devons mettre à l'épreuve toutes nos convictions intimes et essayer à nouveau d'engager le dialogue en argumentant", a-t-il demandé.

Après cette conclusion, Fredy Müller a mis fin à la discussion et a invité tous les participants à poursuivre la discussion lors de l'apéritif qui a suivi.

