

Par
NELLY DIDELOT

La guerre en Ukraine n'en finit pas de bouleverser l'Europe, jusqu'à ses derniers flots revendiqués de stabilité. Depuis le début de l'invasion russe, la Suisse débat et se questionne. Sa neutralité perpétuelle, établie par le traité de Paris de 1815, n'a probablement jamais été autant sous tension depuis la Seconde Guerre mondiale. Après avoir accepté de se joindre aux sanctions européennes, la Suisse discute désormais d'assouplir les restrictions sur la réexportation d'armement, ce qui pourrait permettre à des pays comme l'Allemagne d'envoyer à l'Ukraine des munitions présentes dans ses stocks mais fabriquées en Suisse.

«Les débats sur la neutralité sont récurrents en Suisse, mais depuis un an, ils ont pris une tournure différente», explique l'historien Christophe Farquet. Un grand consensus s'est fait de la gauche modérée à la droite modérée pour faire évoluer la neutralité, sans pour autant qu'il soit question de l'abandonner. Politiquement, ce sont les libéraux, les chrétiens démocrates et dans une certaine mesure les socialistes qui poussent pour assouplir la neutralité. «C'est d'autant plus remarquable que les libéraux sont habituellement très modérés sur cette question et que les socialistes sont pacifistes», note le professeur de science politique à l'université de Genève Pascal Sciarini.

Le ton a parfois été virulent. «En Suisse, on n'ose pas affronter certains débats, à par exemple affirmé le président du parti du Centre, Gerhard Pfister, en février. Il est pourtant fondamental de poser la question du moment

à partir duquel la neutralité devient indécise. De même que celle de savoir quand le fait de ne pas prendre de décision devient un problème.»

Depuis un an, Berne a tout de même fait des choix, parfois délicats, pour préserver son statut de neutralité, tout en affichant une certaine solidarité avec Kyiv. Certains d'ampleur minime quoique symbolique. En juin, la Suisse a ainsi refusé la demande de l'Otan de prendre en charge des blessés de guerre ukrainiens, au motif que la convention de La Haye de 1907 qui encadre «les droits et les devoirs des puissances neutres» indique que les blessés «devront être gardés par la puissance neutre de manière qu'ils ne puissent [plus] prendre part aux opérations de la guerre».

«CHANGER SON FUSIL D'ÉPAULE»

D'autres choix sont bien plus déterminants, notamment ceux concernant l'application des sanctions européennes. «Aux tout premiers jours de la guerre, la Suisse voulait rester vraiment en retrait et ne pas s'associer aux sanctions, mais le gouvernement a dû changer son fusil d'épaule face aux pressions internationales et locales», rappelle Pascal Sciarini. Cette décision a été qualifiée «d'erreur capitale» par Christoph Blocher, le vieux tribun de l'Union démocratique du centre (UDC, conservateur) et féroce défenseur d'une neutralité stricte, sur le plan militaire mais aussi diplomatique. Les sanctions vont «contre la crédibilité de la neutralité suisse, car notre pays se prive ainsi de pouvoir offrir ses bons offices aux deux parties en conflit. Si en juin 2021, [...] Joe Biden et Vladimir Poutine avaient été d'accord de se rencontrer à Genève, c'est parce qu'ils nous re-

connaissaient un statut de neutralité. Depuis la décision du 28 février 2022 [quand le Conseil fédéral a décidé de s'unir aux sanctions portées par l'UE contre la Russie, ndlr], plus personne n'y croit», a-t-il affirmé.

Pourtant, l'adhésion de la Suisse à des sanctions internationales n'est pas une nouveauté, elle l'a fait à de multiples reprises. «A partir [des années 90], la Suisse a considéré que les sanctions de l'ONU étaient compatibles avec le droit de neutralité, alors que jusque-là elle estimait qu'il n'était pas possible de concilier les deux. C'est d'ailleurs pour cela que la Suisse a longtemps refusé de devenir membre de l'ONU [elle ne l'a fait qu'en 2002]», explique Robert Kolb, professeur de droit international public à l'université de Genève.

Le rapport sur la neutralité du Conseil fédéral de 1993, qui pose les bases de la politique étrangère, affirme même que «la neutralité d'un Etat ne sera pas respectée par la communauté internationale si une de ses caractéristiques est le maintien de relations économiques avec un Etat sanctionné pour avoir violé les règles du droit international public». 2022 a tout de même marqué un tournant, estime Robert Kolb: «La Suisse a été plus loin en reprenant quasi intégralement les sanctions de l'UE. Mais s'agissant de sanctions "pacifiques", cela n'a rien de contraire au droit de neutralité tel qu'on l'entend de nos jours. C'est dès lors essentiellement une décision politique.»

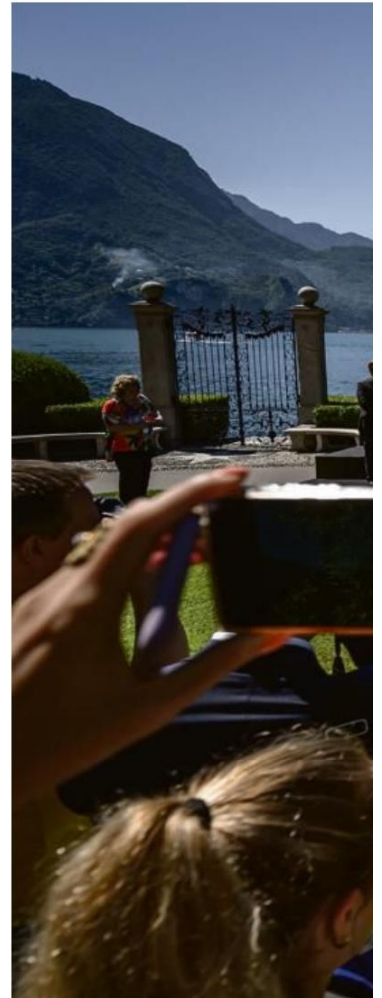
Pour autant, l'application des sanctions par la Suisse a été modérée. Selon les derniers chiffres disponibles, 7,5 milliards d'euros appartenant à des oligarques russes sous sanctions ont été gelés. A titre de comparaison, l'île de Jersey a bloqué le même montant à elle seule. Le gel des actifs repose pour beaucoup sur le bon vouloir des banquiers puisqu'il revient aux «personnes et aux institutions qui détiennent ou gèrent des avoirs dont il y a lieu de penser qu'ils tombent sous le coup du gel prévu de la déclarer sans délai au secrétariat d'Etat à l'économie», comme l'explique l'institution sur sa page officielle. En juillet, la Suisse ne pouvait encore compter que sur quinze personnes pour mettre en œuvre ces sanctions.

SUJET SENSIBLE

Les débats actuels portent sur l'assouplissement des règles de réexportation d'armement. L'Allemagne a mis la pression sur son voisin en demandant à l'automne la permission d'envoyer en Ukraine des munitions pour les systèmes antiaériens Gepard qui se sont révélés particulièrement utiles contre les attaques de drones suicides. Berlin a dans ses hangars 12000 munitions achetées à la Suisse il y a des dizaines d'années mais Berne refuse de donner son feu vert. De la même manière, la Suisse a mis son veto aux demandes danoises et espagnoles d'envoyer en Ukraine des véhicules d'infanterie Piranha construits à l'origine en Suisse. En réponse, l'Allemagne a menacé de relocaliser sur son territoire des productions jugées vitales pour sa défense. L'entreprise Rheinmetall a commencé à construire une usine pour relancer la production de munitions pour les Gepard, qui devrait pouvoir commencer à fonctionner dès juin. Un coup dur pour l'industrie de défense suisse, dont Berlin est le premier client.

«Nous ne devrions pas avoir un droit de veto pour empêcher les autres d'aider l'Ukraine. S'en servir, c'est aider la Russie, c'est l'inverse d'une position neutre, a estimé le président du Parti libéral-radical, Thierry Burkart. Refuser la réexportation de matériel fabriqué en Suisse pourrait aussi détruire notre industrie de l'armement.» Le sujet est sensible: la neutralité suisse est une neutralité armée, qui a permis le développement d'un secteur de la défense qui pèse près de 1% du PIB.

Les libéraux proposent de dispenser 25 pays occidentaux des restrictions sur la réexporta-



La position de la Suisse en a fait un lieu

La Suisse fait du neuf avec du neutre

Malgré quelques critiques internes, la Confédération helvétique a rapidement adopté les sanctions européennes contre la Russie au début de la guerre en Ukraine. Et débat aujourd'hui de l'assouplissement des règles de réexportation d'armement.

tion, à condition que les armes en question aient été achetées au moins cinq ans auparavant. Discutée au Parlement, leur proposition a été modifiée pour préciser que la réexportation vers un pays en guerre ne sera possible que si celui-ci fait usage de son droit d'auto-défense face à une agression sanctionnée par le Conseil de sécurité de l'ONU ou par les deux tiers de l'Assemblée générale. Mais cette proposition ne sera pas soumise au vote avant plusieurs mois.

«La Convention de La Haye numéro XIII interdit de livrer directement ou indirectement des armements à un belligérant, mais ce dont il est question ici est différent. On parle de matériel vendu avant le conflit armé à un autre Etat, qui en principe peut par la suite en disposer», explique Robert Kolb. Le problème juridique vient des contrats de vente qui ne permettent pas la réexportation sans l'autorisation de l'Etat vendeur, mais il s'agit là d'une question de droit interne, pas de droit international.»

En règle avec le droit de neutralité, la Suisse cherche à préserver, au moins partiellement, sa politique en s'opposant aux réexportations d'armes. «Tout au long du XX^e siècle, le pays a pris garde à ne pas prendre d'orientation diplomatique trop prononcée pour rendre cré- dible son statut de neutralité. Aujourd'hui,

