

# L’UDC veut mettre fin à la neutralité suisse



Nicolas Levrat

La Suisse jouit d'un statut tout à fait particulier au sein de la communauté des Etats; un statut de neutralité permanente, reconnu et respecté en droit international. Au vu de ce statut privilégié, est-il bien avisé de vouloir affirmer la primauté de notre Constitution sur le droit international public? Qu'il me soit permis d'en douter ici, et de mettre en garde contre les conséquences majeures pour la Suisse d'une affirmation de la primauté de son droit national sur le droit international public.

Avec cette initiative lancée le 10 mars dernier, l'UDC remet en cause la neutralité du pays, c'est-à-dire notre sécurité, et par ricochet notre indépendance, puisque pour assurer notre sécurité sans une neutralité effectivement garantie par le droit international, il nous faudra nécessairement rejoindre une alliance pour limiter les risques sécuritaires. Voilà pourquoi la dernière initiative proposée va trop loin et met en danger un des acquis fondamentaux du système politique suisse, la neu-

tralité du pays telle que garantie par le droit international public.

Reprenons: le droit international public est le droit qui régit les relations entre Etats. Il est fondé sur «l'égale souveraineté des Etats». La souveraineté des Etats est, d'une part, au fondement du droit international public et, de l'autre, garantie par ce même droit, ce qui est une situation paradoxale, puisque le droit international public est constitué de règles qui limitent la souveraineté des Etats. Ce paradoxe a été reconnu et souligné de longue date. En 1923 déjà, la Cour permanente de justice internationale le résout en ces termes: «La Cour se refuse à voir dans la conclusion d'un traité

N'en déplaise à l'UDC, dans la «société des Etats», il n'y a pas de juge qui garantisse le respect réciproque des obligations

quelconque, par lequel un Etat s'engage à faire ou à ne pas faire quelque chose, un abandon de sa souveraineté. Sans doute, toute convention engendrant une obligation de ce genre apporte une restriction à l'exercice des droits

souverains de l'Etat, en ce sens qu'elle imprime à cet exercice une direction déterminée. Mais la faculté de contracter des engagements internationaux est précisément un attribut de la souveraineté de l'Etat.»

Un esprit simple pourrait en déduire qu'un Etat souverain devrait s'abstenir de se lier par des règles internationales, afin de préserver l'intégrité de sa souveraineté; c'est probablement le raisonnement des stratèges UDC qui ont conçu l'initiative «Le droit suisse au lieu de juges étrangers». Réfléchissons pourtant un instant. Pourquoi les Etats souverains acceptent-ils de se lier par des règles contraignantes en droit international, alors qu'ils pourraient jouir chacun de leur souveraineté sans restriction? Parce que les règles auxquelles ils consentent sont à la fois des limites qu'ils imposent au libre exercice de leur souveraineté, mais aussi des droits qu'ils acquièrent et dont ils pourront exiger le respect à leur bénéfice de la part de leurs partenaires internationaux, dont la liberté est ainsi limitée à leur profit. C'est le même raisonnement que les philosophes du XVIIIe siècle ont appliqué pour expliquer le renoncement des individus à leur liberté dans «l'état de nature» au profit d'une vie en société.

A la différence que dans la «société des Etats», il n'y a pas de juge

ou de gouvernement au-dessus des Etats, puisque c'est une société entre souverains égaux. Donc, contrairement à ce que prétend l'UDC, pas de juge, ni international ni étranger, pour garantir le respect réciproque des obligations. Chaque Etat, parce qu'il est souverain et parce que le droit international public protège sa souveraineté, met lui-même en œuvre, de bonne foi, les engagements par lesquels il est lié, sous réserve de réciprocité. Ainsi, par exemple, notre voisin français l'énonce clairement en l'article 55 de sa Constitution actuelle: «Les traités ou accords régulièrement ratifiés ou approuvés ont, dès leur publication, une autorité supérieure à celle des lois, sous réserve, pour chaque accord ou traité, de son application par l'autre partie.»

La combinaison de cette réciprocité et du principe de la bonne foi dans la mise en œuvre de ses obligations internationales par chaque Etat fait que la règle coutumière suivante est au fondement du droit international public: «Une partie [à un traité] ne peut invoquer les dispositions de son droit interne comme justifiant la non-exécution d'un traité.» C'est cet élément fondamental de l'ordre juridique international, qui impose logiquement au nom du principe de réciprocité la primauté du droit international sur le droit national,

qu'il est proposé au peuple suisse, dans l'exercice de sa souveraineté, de répudier.

En tant qu'Etat souverain, la Suisse peut, par la voix de son peuple, renoncer aux contraintes et aux bénéfices d'une acceptation des règles de la société internationale. Des exemples existent. La Corée du Nord, les Etats-Unis d'Amérique ou la Russie, pour n'en

Il faudrait alors que la Suisse envisage de se doter de l'arme nucléaire et soit prête à s'en servir

prendre que trois, affirment, quand ça les arrange, la primauté de leurs droits et intérêts nationaux sur le respect des règles internationales. Il me paraît cependant qu'aucun de ces trois pays ne peut servir de modèle au positionnement de la Suisse dans la société des Etats.

En effet, nous, Suisses, avons actuellement la chance – ce qui n'a pas toujours été le cas – de vivre entourés d'Etats qui respectent à l'égard de leurs voisins le droit international. Leur signifier que pour notre part nous ferons primer notre droit national sur nos engagements internationaux,

c'est leur indiquer qu'en vertu des principes d'égale souveraineté des Etats, de réciprocité et de bonne foi, nous n'en attendons pas plus d'eux. Comprenez bien: c'est plus grave que de dénoncer ou de ne pas ratifier tel ou tel traité; c'est renoncer au principe même de relations internationales fondées sur le droit. En ce cas, comme les Etats-Unis, la Russie ou même la Corée du Nord, il faudrait alors que la Suisse envisage de se doter de l'arme nucléaire et soit prête à s'en servir – l'alternative aux rapports fondés sur le droit étant les rapports de force. Ou si nous n'avons pas le courage ou les moyens de la bombe atomique, renoncer à notre indépendance et nous allier à une puissance nucléaire.

Voter pour la primauté du droit suisse sur le droit international public, c'est affirmer notre souveraineté comme puissance et renoncer à exiger des Etats de la planète la reconnaissance et le respect de notre neutralité fondée sur le droit international public. Ce choix soumis au peuple suisse, pour autant qu'on en comprenne les enjeux, a le mérite d'être clair.

Professeur de droit international et européen, directeur du Global Studies Institute de l'Université de Genève

## Incidences

# Politique étrangère: l'incertitude



François Nordmann

Le débat sur la politique étrangère s'est légèrement animé au cours des dernières semaines, avec notamment le débat au parlement sur le rapport de politique étrangère du Conseil fédéral pour l'année 2014.

L'examen d'un rapport sur l'année écoulée est un exercice fastidieux. Il était jadis l'occasion d'un grand discours de politique étrangère dans lequel le chef du département fixait le cap et définissait ses priorités. Parfois c'est le vote sur le budget de son département qui servait de décor à cette oraison. Le Conseil fédéral avait ainsi la possibilité de faire part de sa position sur les grands problèmes du moment.

Aujourd'hui, on se consacre surtout à la rétrospective qui permet d'évoquer les grandes heures du passé récent et de faire le point sur certains dossiers en cours. L'OSCE et la crise ukrainienne, l'état de nos rapports avec l'Union européenne ont ponctué les temps forts des travaux parlementaires. Dans les deux Chambres, les rapporteurs ont mis en valeur la présidence suisse de l'OSCE, qui forme d'ailleurs l'essentiel du rapport lui-même. Certes, le comportement de Didier Burkhalter, président en exercice de l'OSCE pour 2014, mérite des louanges, et ses amis ne se sont point privés de les formuler. L'OSCE a elle-même été renforcée par les missions d'observation qu'elle a pu mettre sur pied en Ukraine et par la création du groupe de contact trilatéral chargé de surveiller l'application de l'accord de cessez-le-feu de Minsk. La Suisse s'est rendue utile dans la gestion de la crise, mais sans parvenir à la résoudre. Elle continue à s'intéresser au fonctionnement de ces organes, notamment par des contributions financières.

## Chaque jour des morts en Ukraine

Il y a un mois, Raphael Naegeli, un diplomate suisse, a placé l'éloge sur le rôle de la Suisse en Ukraine dans une perspective plus réaliste. Un journaliste voulait savoir si l'intervention dans le conflit ukrainien était une chance pour la diplomatie suisse. Il a répondu en substance: la guerre continue en Ukraine, il y a six mille morts, presque chaque jour il y a des morts, un million et demi de personnes sont déplacées ou réfugiées: le bilan est négatif.

On aurait aimé que cette réalité soit mieux prise en compte par l'ensemble des parlementaires, qui devraient avoir une perception plus exacte et plus complète de la nature et de la

signification de la crise. «La guerre est de retour en Europe», dit le rapport. Deux conseillers nationaux, Kathy Riklin et Andreas Gross, lui ont fait écho, ce dernier avec un certain souffle historique: quand on a marqué l'an dernier le centenaire de la Guerre de 14-18, dit-il, on ne pouvait pas s'imaginer qu'on allait à nouveau vivre en Europe semblable situation! Il paraissait impensable que se reproduisent en 2014 les conditions qui ont provoqué l'engrenage de 1914 – or on a vu comment une révolution populaire et justifiée contre la confiscation du pouvoir par une minorité de ploutocrates dans un pays donné débouchait sur une guerre lancée par un Etat voisin, qui finirait par en annexer une partie. Comment est-ce possible? Pourquoi nous sommes-nous laissés surprendre? Nous devons empêcher tout glissement vers une guerre plus large, alors que d'aucuns parlent de réarmement et de guerre sans se préoccuper des conséquences!

Pour le conseiller fédéral Burkhalter, personne n'est prêt à s'engager dans le débat sur les causes du conflit. Le fait est que l'on croyait que la sécurité en Europe était assurée avec la chute du mur de Berlin et le partenariat OTAN/Russie. Il n'en est rien. C'est l'insécurité qui prévaut. Même en l'absence de discussion sur les origines du conflit, l'important est de reconstruire une nouvelle base de confiance et de dialogue entre l'Est et l'Ouest pour une sécurité coopérative. Un groupe d'experts a été mandaté par l'OSCE pour faire des recommandations en ce sens, elle abordera l'aspect politique de la question vers la fin de l'année, et plus vraisemblablement en 2016 sous présidence allemande.

Sur les relations avec l'UE, il faut prendre en compte une certaine insécurité, selon le chef du DFAE, pour lequel l'avenir de la libre circulation est une course d'obstacles comportant sa part d'inconnues. Il mise beaucoup sur ses entretiens avec les pays membres, qui n'ont aucune idée de l'ampleur du problème de l'immigration en Suisse.

Les fameuses questions institutionnelles conditionnent l'accès au marché. Des quatre aspects principaux à résoudre, un seul fait encore problème. Quel prix la Suisse est-elle prête à payer à titre de compensation à l'UE si elle décide de ne pas appliquer le droit européen dans un cas précis? Sur ce point, le Conseil fédéral n'est pas prêt à faire des concessions qui iraient au-delà du mandat qu'il s'est donné: faute d'un bon accord, il n'y aura pas d'accord du tout. Voilà pourquoi des discussions qui ne devaient prendre que quelques semaines durent depuis dix mois et ont déjà rendu nécessaires neuf cycles de pourparlers... Comme dirait Magritte, ceci n'est pas une crise.

La discussion au parlement a surtout mis en lumière l'incertitude, et même l'insécurité dans laquelle baigne la politique étrangère, à la fois sur l'évolution de la sécurité en Europe, sur la relation à l'UE et sur la politique d'immigration.



Lisa Watanabe

L'attentat revendiqué par l'Etat islamique au musée du Bardo de Tunis a profondément choqué la population ainsi que la communauté internationale.

Les Tunisiens venaient d'adopter une nouvelle Constitution et avaient démocratiquement élu leur parlement pour la deuxième fois à la fin de l'année passée. En outre, la formation du nouveau gouvernement d'Habib Essid en février s'était faite dans l'esprit de compromis qui a empêché le déraillement de la transition démocratique dans le pays à plusieurs reprises au cours des trois dernières années. Autant de pas en avant qui semblaient très prometteurs, et qui peut-être ont été en soi une raison pour commettre cet attentat.

Mais derrière l'image d'un îlot de stabilité au sein d'une région turbulente, la réalité est bien plus sombre. Depuis la chute de l'ancien président, Zine El-Abidine Ben Ali, le pays a connu une augmentation d'actions violentes, dont les plus emblématiques sont l'attentat contre l'ambassade américaine en 2012 et l'assassinat des politiciens Chokri Belaid et Mohamed Brahmi, en 2013. On suppose que le groupe salafiste djihadiste censé être derrière l'attaque, Ansar Al-Charia, a des liens avec Al-Qaida au Maghreb islamique (AQMI). Jusqu'ici, c'était les forces de sécurité tunisiennes qui étaient visées par les groupes djihadistes. La prise d'otages au Musée du Bardo à Tunis étant le premier à cibler l'industrie de tourisme, qui n'avait pas encore récupéré de la forte baisse entre 2010 et 2011.

Un autre aspect du problème djihadiste dans le pays est le retour des combattants étrangers. La Tunisie est le premier exportateur, per capita, de combattants étrangers au conflit syrien. On estime à quelque 3000 le nombre de Tunisiens partis pour faire la guerre en Syrie depuis le début du

conflit en 2011. La plupart d'entre eux ont rejoint l'Etat islamique ou le Front Al-Nosra, un groupe dissident d'Al-Qaida en Irak. Selon le gouvernement tunisien, environ 400 de ces combattants sont retournés au pays. Le risque qu'ils pourraient poser à la sécurité nationale est déjà palpable: certains individus qu'on estime avoir combattu en Syrie ont déjà été arrêtés pour avoir planifié des attentats contre le gouvernement et des bâtiments civils.

Un certain nombre de facteurs expliquent la croissance du militantisme et de la violence salafiste en Tunisie à la suite du départ de Ben Ali. Sous le régime de ce dernier, les islamistes étaient fortement réprimés. Après l'attentat à Djerba en 2002, une politique antiterroriste a débouché sur des arrestations et des incarcérations massives. Malgré ces mesures, les réseaux de djihadistes ont survécu. Ces réseaux ont transféré des combattants vers les zones de

Les frontières avec l'Algérie et la Libye sont poreuses et les forces armées tunisiennes sous-équipées

conflit. Or, peu après la chute de Ben Ali, le gouvernement a libéré les militants emprisonnés pendant les années 2000, dont un certain nombre ayant combattu dans des conflits étrangers. Dans le même temps, des salafistes non violents mais aussi des djihadistes sont retournés en Tunisie, profitant de la nouvelle tolérance religieuse dans le pays.

Le parti islamiste Ennahda, qui s'est imposé, lors des premières élections démocratiques en Tunisie, comme la force politique la plus importante de la coalition gouvernementale, a souvent été accusé d'être trop tolérant envers les salafistes. Ce n'est qu'après seulement qu'Ansar Al-Charia eut revendiqué l'attentat contre l'ambassade américaine que le gouvernement s'est mis à poursuivre de façon plus volontaire les courants salafistes violents.

Si les Tunisiens ont pu témoigner de l'apparition d'une plus

grande liberté religieuse depuis la révolution de 2011, certains éléments ont très peu évolué. Beaucoup de Tunisiens connaissent une situation socio-économique moins favorable qu'avant la révolution. Cela est notamment le cas des habitants des régions pauvres à l'intérieur et au sud du pays. C'est justement dans ces régions défavorisées, comme celle de Kasserine, où le militantisme est particulièrement monté en flèche. Pas plus tard qu'au mois de février, le groupe salafiste djihadiste Okba Ibn Nafi, ancienne franchise d'AQMI qui flirtait désormais avec l'Etat islamique, a lancé des attaques contre les forces de sécurité dans la région.

Face à ces défis, le gouvernement tunisien est entré de plain-pied dans la lutte antiterroriste. Ses opérations se concentrent essentiellement autour du Mont Chaambi, dans le gouvernorat de Kasserine, près de la frontière avec l'Algérie, où s'abritent Okba Ibn Nafi et d'autres combattants d'AQMI. Cependant, la frontière avec l'Algérie est poreuse et difficile à surveiller, surtout pour des forces de sécurité tunisiennes sous-équipées. La frontière avec la Libye, où les hommes responsables de l'attaque à Tunis avaient appris le maniement des armes, pose également problème.

Egalement problématique, le manque de confiance entre la population locale et les forces de sécurité. Cela est dû aux pratiques policières qui sont encore largement similaires à celles de l'époque de Ben Ali. Un des grands défis du nouveau gouvernement Essid sera d'élaborer une approche antiterroriste qui combatte non seulement les groupes armés, mais aussi les causes du djihadisme salafiste.

Certes, on peut s'attendre à plus d'attentats. Malgré tout, l'inclusion d'un parti islamiste modéré dans le système politique et la fermeté avec laquelle la société civile réagit à la violence signifient que la transition ne sera pas aussi facilement interrompue en Tunisie.

Senior Researcher au Centre d'études de sécurité (CSS) à l'EPFZ