



Rapport du groupe de travail sur l'analyse du Traité sur l'interdiction des armes nucléaires

30.06.2018 – Traduction française de la version originale allemande

1 Introduction

La Suisse souscrit à l'objectif d'un monde exempt d'armes nucléaires. Sa politique étrangère et de sécurité comprend par conséquent un engagement fort en faveur du désarmement et de la non-prolifération nucléaire. La Suisse a pris une part active aux négociations sur l'interdiction des armes nucléaires (Traité sur l'interdiction des armes nucléaires, TIAN) qui ont été entamées en 2017 à l'Assemblée générale des Nations Unies. Une fois le résultat de ces négociations connu, il est apparu qu'un examen plus approfondi de l'accord et de ses répercussions était nécessaire. Un groupe de travail interdépartemental sous la direction du DFAE a examiné ces questions.¹ Le présent rapport détaille l'évaluation du Traité sur l'interdiction des armes nucléaires réalisée par le groupe de travail et partagée par l'ensemble des membres. Suite à une analyse nuancée, celui-ci conclut que l'objectif général du traité est en accord avec la politique étrangère suisse. Néanmoins, en l'état actuel des choses, le groupe parvient à la conclusion que les raisons de ne pas adhérer au traité l'emportent sur les opportunités découlant d'une adhésion potentielle de la Suisse. Ainsi, le groupe de travail recommande que la Suisse suive attentivement l'évolution du traité et que celle-ci réexamine sa position à l'égard du traité si nécessaire.

2 Contexte

La pierre angulaire de l'ordre nucléaire mondial actuel est le Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires (TNP) conclu en 1968. Le TNP constitue la base juridico-politique afin de parvenir un jour à un monde exempt d'armes nucléaires. Le TNP repose sur trois piliers : (1) la non-prolifération, (2) l'utilisation civile de l'énergie nucléaire et (3) le désarmement. Ce traité reconnaît cinq États en tant qu'États dotés d'armes nucléaires, mais ne s'exprime pas sur la légalité de l'utilisation des armes nucléaires ou de la menace d'un tel emploi. Son plus grand succès réside dans la limitation de la prolifération à quatre autres États seulement². La garantie d'accès au nucléaire civil est également un succès. En revanche, le bilan en matière de désarmement est mitigé : si l'on recense aujourd'hui beaucoup moins d'armes nucléaires qu'à l'époque de la guerre froide, la logique de dissuasion nucléaire devrait rester un pilier central

¹ DFAE Division politique de sécurité; DFAE Direction du droit international public; Mission permanente de la Suisse auprès de l'Office des Nations Unies et des autres organisations internationales à Genève; DDPS Relations internationales de la Défense; DEFR Secrétariat d'Etat à l'économie; DETEC Office fédéral de l'énergie.

² L'Inde, le Pakistan, Israël et la Corée du Nord sont les États dotés hors TNP. Les États dotés reconnus au titre du TNP sont: les États-Unis, la Russie, le Royaume-Uni, la France et la Chine.

de l'équilibre stratégique pour les décennies à venir. La modernisation de l'armement nucléaire se poursuit et certains États augmentent même leur arsenal. L'objectif d'un monde exempt d'armes nucléaires n'est pas atteignable dans un avenir prévisible.

Depuis quelques années, l'insatisfaction à l'égard de ce bilan mitigé en matière de désarmement et les craintes qu'inspirent les risques inhérents aux armes nucléaires vont croissantes. Cette situation a incité certains États non dotés d'armes nucléaires (comme le Mexique, l'Afrique du Sud, l'Irlande et l'Autriche, soutenus par de nombreuses organisations non gouvernementales) à lancer, dans le cadre de l'Assemblée générale des Nations Unies, des négociations visant une interdiction des armes nucléaires. L'objectif étant de proscrire la dernière catégorie d'armes de destruction massive qui ne l'est pas encore. L'accent a été mis sur les effets catastrophiques des armes nucléaires (sur l'homme, l'environnement, l'économie mondiale, la sécurité alimentaire, la santé, etc.). Les considérations géopolitiques et de sécurité ont été explicitement mises au second plan.

Seuls les États non dotés d'armes nucléaires ont participé aux négociations de 2017 à l'Assemblée générale des Nations Unies. Tous les États possédant l'arme nucléaire (les cinq États dotés d'armes nucléaires reconnus par le TNP ainsi que les États détenant l'arme nucléaire non parties au TNP, à savoir l'Inde, le Pakistan, Israël et la Corée du Nord), ainsi que la plupart des alliés des puissances nucléaires (les États de l'OTAN, mais aussi les alliés des États-Unis comme l'Australie, le Japon ou la Corée du Sud) n'ont pas participé aux négociations.

Bien que la Suisse nourrissait un certain scepticisme quant à la manière dont cette interdiction des armes nucléaires fut lancée, elle a pris part aux négociations afin de sauvegarder ses intérêts et de contribuer à l'élaboration d'un accord allant dans son sens. Conformément au mandat de négociation du Conseil fédéral, elle s'est efforcée de promouvoir un accord soutenant le désarmement et préservant, consolidant voire renforçant les normes et instruments juridiques internationaux existants tels que le TNP. Du fait d'une participation biaisée, les préoccupations de la Suisse se sont révélées minoritaires à de nombreuses reprises au cours des négociations. La Suisse a finalement approuvé l'adoption du traité le 7 juillet 2017, en y joignant toutefois une explication de vote critique dans laquelle elle fait état de plusieurs préoccupations d'ordre technique, juridique et politique et de son intention de clarifier ces éléments. Elles font l'objet des considérations ci-après.

Le traité sur l'interdiction des armes nucléaires a été ouvert à la signature le 20 septembre 2017. Il entrera en vigueur après sa ratification par 50 États (état actuel: 59 États signataires, 11 États parties). Il établit que l'emploi d'armes nucléaires est contraire aux règles du droit international et interdit l'emploi, la menace d'emploi, la fabrication, le stockage, l'acquisition, la possession, le déploiement, le transfert et la mise à l'essai d'armes nucléaires. Il interdit également l'aide (non définie plus en détail dans le traité) à ces activités prosrites. De plus, le traité contient des dispositions relatives à la coopération internationale, en particulier quant à l'assistance aux victimes et à la remise en état de l'environnement. Une norme complète d'interdiction des armes nucléaires, comme il en existe déjà pour les armes chimiques et biologiques, a ainsi été établie.

Pour les défenseurs du traité d'interdiction, l'approche visant à proscrire les armes nucléaires émet un signal humanitaire et faveur d'une politique de paix, dans un contexte de risques accrus en lien avec les armes nucléaires. À leur sens, les États disposent pour la première fois d'un instrument formel de droit international public étayant leur conviction selon laquelle la possession et l'utilisation d'armes nucléaires est contraire aux règles du droit international et affirmant leur volonté de se dissocier de tels actes. Les partisans du traité d'interdiction le considèrent comme une réelle mesure de mise en œuvre de la disposition du TNP qui engage

tous les États à poursuivre des négociations sur des mesures efficaces relatives au désarmement (art. VI). Ils sont convaincus à cet égard que le traité d'interdiction crée un espace propice au désarmement, qu'ils jugent trop lent.

Pour les détracteurs du traité d'interdiction, ce texte s'appuie sur une dangereuse erreur d'appréciation du contexte international. Ils estiment qu'il s'éloigne de la logique du TNP et constitue un facteur qui complique le désarmement plutôt qu'il le facilite. Il n'aura en outre, selon eux, pas d'effets positifs car les pays détenteurs de l'arme nucléaire et les états membres de l'OTAN ne devraient pas y adhérer. De nombreux États ont annoncé immédiatement et sans équivoque qu'ils ne reconnaissent pas le traité et ses normes. Toujours selon les opposants au traité, les expériences enregistrées avec l'Iran et la Corée du Nord soulignent l'importance des efforts conjoints menés à long terme.

3 Évaluation du traité et de ses implications

Dans le contexte de l'évaluation du traité et de ses implications, il convient d'examiner les points suivants :

1. les répercussions du traité sur la maîtrise des armements, le désarmement et la non-prolifération ;
2. sa dimension humanitaire et sa dimension au regard du droit international public ;
3. ses retombées en matière de politique extérieure et de sécurité ;
4. son impact sur le commerce et l'industrie, l'énergie et la recherche, ainsi que sur le bien-être social.

3.1 Maîtrise des armements, désarmement et non-prolifération

Le point principal est de déterminer si le traité est en accord avec les intérêts de la Suisse en matière de politique étrangère et de sécurité. À cet égard, il convient avant tout d'examiner si le traité d'interdiction peut contribuer au désarmement ou, au contraire, s'il compliquerait plutôt les avancées dans ce domaine. A priori, la Suisse entend saisir toutes les occasions de soutenir les progrès en matière de désarmement et de non-prolifération nucléaire. Toutefois, il serait contre-productif de faire courir des risques à des instances et des principes établis sans pour autant faire avancer efficacement les mesures de désarmement qui restent la préoccupation fondamentale.

Interactions avec d'autres traités et organes

Le TNP est l'instrument clé du dispositif de non-prolifération et de désarmement nucléaires et le fondement d'un ordre international soutenu par la Suisse. Le maintien de cet instrument est essentiel à l'avènement d'un monde exempt d'armes nucléaires. En effet, le TNP est le seul traité nucléaire de nature quasiment universelle qui traite de manière équilibrée les trois piliers que sont la non-prolifération des armes nucléaires, l'utilisation de l'énergie nucléaire à des fins pacifiques et le désarmement nucléaire. Au cours des négociations, la Suisse s'est donc efforcée d'atteindre un accord qui préserverait et renforcerait la valeur ajoutée du TNP. Cet objectif n'a été que partiellement atteint.

Ainsi, il n'a pas été possible d'inscrire plus clairement dans le texte du traité d'interdiction le caractère central du TNP (à l'exception de la réaffirmation dans le préambule que le TNP est la pierre angulaire du régime de désarmement et de non-prolifération nucléaires ; réaffirmation obtenue à la suite d'un débat soutenu). En particulier, la possibilité de voir d'autres mesures

de désarmement nucléaire (également juridiquement contraignantes) négociées au cours des réunions régulières des États parties prévues aux termes du traité d'interdiction n'a pu être évitée. Seule la tenue de prochaines réunions entre États parties montrera si cet élément du traité permet une interaction constructive entre les deux traités ou si les processus établis, tel que le processus d'examen du TNP, seront dupliqués, ce qui ouvrirait la voie à une fragmentation et au renforcement de la polarisation. Par ailleurs, le traité d'interdiction complète des essais nucléaires (TICE), qui n'est malheureusement toujours pas entré en vigueur, n'a pas pu être davantage pris en compte dans le texte du traité d'interdiction.

En l'absence de dispositions plus claires dans le texte du traité d'interdiction, une appréciation définitive des interactions entre cet instrument et le TNP ou le TICE ne sera possible qu'à moyen terme. Les conférences qui se tiendront dans le cadre du TNP, du TICE et du traité d'interdiction ainsi que sur les évolutions au sein des organes onusiens compétents constitueront d'importants indicateurs.

Avancée en matière de désarmement

Dans quelle mesure le traité d'interdiction peut concéder une marge de manœuvre en faveur du désarmement est très controversée. Le traité comprend certes des processus relativement détaillés visant l'élimination des armes nucléaires. Toutefois, de telles dispositions ont peu de chances d'être mises en œuvre, l'adhésion d'États détenteurs d'armes nucléaires étant improbable.

Dans cette perspective le traité d'interdiction doit être considéré en premier lieu comme étant de nature *déclaratoire* et s'inscrit en contrepoint des risques nucléaires croissants, du rôle accru des forces nucléaires, les efforts significatifs de modernisation et de la nouvelle menace d'une course aux armements. Ce n'est qu'au fil du temps qu'il sera possible d'évaluer si cet accord déclaratoire a un effet, direct ou indirect, sur le désarmement.

Par ailleurs, il est actuellement difficile d'estimer si, et dans quelle mesure, le traité d'interdiction entravera la coopération future entre États. Parvenir à un consensus dans le cadre du TNP par exemple pourrait devenir encore plus difficile à cause de la norme d'interdiction plus élevée figurant dans le traité d'interdiction à laquelle certains États pourraient faire référence. Ainsi, la stigmatisation souhaitée par ce dernier pourrait renforcer une polarisation qui, depuis un certain temps, s'intensifie.

Vérifiabilité/vérification

Il convient de se féliciter que le traité d'interdiction ne prévoie pas de mesures qui lui soient propres pour veiller au respect des interdictions qu'il prescrit. Un dédoublement des procédures a ainsi été évité. De même, on peut relever avec satisfaction que, dans le cadre du traité d'interdiction, les instruments de vérification applicables au moment de son entrée en vigueur, doivent être maintenus en tant que norme minimale.

On peut toutefois regretter que le traité d'interdiction n'impose pas le protocole additionnel, plus strict, de l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA) comme norme de vérification appropriée. De ce fait, chaque État partie peut maintenir le niveau de vérification qu'il applique à ce jour tout en ayant souscrit à une interdiction complète. Cette contradiction demeure l'une des principales faiblesses du traité et constitue une occasion manquée du point de vue de la non-prolifération.

Conclusion

Le traité d'interdiction présente certaines faiblesses par rapport à d'autres accords qui visent la non-prolifération et le désarmement complet, irréversible et vérifiable. En tant qu'instrument déclaratoire, il a visiblement pour objectif de donner un nouvel élan au désarmement nucléaire. Mais, compte tenu du fait qu'aucun État détenant de l'arme nucléaire ne devrait y adhérer dans un avenir prévisible et que les alliés de ces États devraient eux aussi s'en distancier, le traité ne devrait pas, jusqu'à nouvel ordre, avoir d'effets directs sur le désarmement. De plus, la démarche prônant la stigmatisation n'est pas conforme à l'approche suisse selon laquelle le désarmement devrait avoir lieu *avec* et non *contre* les puissances nucléaires. En l'état actuel des choses, on ne peut dire si le traité d'interdiction nuira, directement ou indirectement, aux instruments et processus existants. Cela dépendra avant tout de la tendance de certains États ou acteurs à l'instrumentaliser, notamment contre le TNP. La pratique des États prenant part ou pas au traité d'interdiction devrait apporter plus de clarté sur le sujet.

3.2 Dimension internationale et humanitaire du traité

Appréciation en vertu du droit international

La Suisse estime que, par rapport aux autres catégories d'armes de destruction massive – les armes chimiques et biologiques, déjà interdites par des accords multilatéraux -, il existe une lacune en droit international concernant les armes nucléaires. C'est pourquoi elle s'est prononcée sur le principe en faveur également d'une interdiction des armes nucléaires par le biais d'un accord international contraignant. Pour la première fois, le traité d'interdiction crée une interdiction complète et explicite des armes nucléaires, inspirée du droit international humanitaire.

Indépendamment du traité d'interdiction, le droit international public impose déjà une série d'interdictions et de restrictions concernant la possession, l'emploi ou la menace d'emploi des armes nucléaires. Il s'agit notamment du TNP, de la Charte des Nations Unies et du droit international humanitaire.

Liée par le TNP, la Suisse doit d'ores et déjà s'abstenir de développer et d'acquérir des armes nucléaires. A cet égard, la ratification du traité d'interdiction ne lui imposerait aucune obligation supplémentaire.

Conformément aux obligations qui lui incombent en vertu du droit international public et de sa neutralité, d'étroites limites sont posées à la Suisse s'agissant d'invoquer explicitement la dissuasion nucléaire pour garantir sa protection ou d'adhérer à une alliance nucléaire telle que l'OTAN. Dans ce domaine, le traité d'interdiction fait évoluer les obligations juridiques existantes en la matière, en interdisant clairement pour la première fois la coopération militaire avec d'autres États à des fins de dissuasion nucléaire.

La conformité au droit s'agissant de l'emploi des armes nucléaires est controversée. La Suisse a toujours considéré qu'un tel emploi ne pouvait guère être envisageable dans le respect des règles pertinentes du droit international, en particulier du droit international humanitaire. En vertu de la Charte des Nations Unies, tout acte d'agression à l'encontre d'un autre État est formellement interdit. Les armes nucléaires ne peuvent par conséquent en aucun cas être utilisées comme moyen d'agression contre un autre État. Le traité d'interdiction traite désormais cette question de manière explicite.

La tradition humanitaire de la Suisse et ses efforts de paix

Forte de sa tradition humanitaire et en tant que dépositaire des Conventions de Genève et État hôte du Comité international de la Croix-Rouge (CICR), la Suisse a un rôle de plaidoyer en faveur du droit international humanitaire et des valeurs humanitaires. Le traité d'interdiction doit donc aussi être évalué sous l'angle des conséquences humanitaires de l'emploi des armes nucléaires. Ces aspects sont importants dans la mesure où le non-recours aux armes nucléaires traduit bien l'appel lancé en faveur de règles fixant des limites à la guerre. Les conflits armés ne doivent pas être de nature absolue et la souffrance et la détresse qu'elles engendrent doivent être réduites au minimum. Le traité d'interdiction correspond en principe à la tradition humanitaire de la Suisse, à ses efforts en faveur de la paix ainsi que de la promotion des droits de l'homme et du droit international humanitaire. Les États peuvent désormais exprimer leur détermination à prévenir les conséquences humanitaires dans le sens où ils ne soutiennent pas les activités proscrites par le traité d'interdiction, en particulier l'emploi des armes nucléaires. Toutefois, l'effet du traité reste limité dans la mesure où une prévention complète des conséquences humanitaires nécessiterait que toutes les puissances nucléaires acceptent la norme d'interdiction.

Conclusion

D'un point de vue juridique, le traité d'interdiction renforce et complète les obligations déjà existantes en vertu du droit international qui peuvent découler notamment du TNP et du droit international humanitaire. Pour les États parties, le traité d'interdiction précise une situation juridique jusqu'ici peu claire quant à l'emploi des armes nucléaires. Mais il interdit aussi désormais clairement la coopération militaire dans le domaine nucléaire, à savoir la coopération à des fins de dissuasion, ce qui limiterait la liberté de manœuvre de la Suisse si elle devait être amenée à se défendre.

La tradition humanitaire de la Suisse, ses efforts de paix, de promotion des droits de l'homme et du droit international humanitaire plaident plutôt en faveur d'une adhésion au traité. Toutefois, dans la réalité, l'effet préventif de ce dernier quant aux conséquences humanitaires de l'emploi d'armes nucléaires demeure limité tant que les puissances nucléaires et leurs alliés n'adhèrent pas à la norme d'interdiction.

3.3 Effets du traité en matière de politique extérieure et de sécurité

Le traité d'interdiction et le positionnement de la Suisse doivent être considérés dans un contexte de politique extérieure et de sécurité en mutation. Actuellement, la Suisse est confrontée à de nouvelles incertitudes, à une situation internationale tendue et à une évolution de la nature des conflits.

Les armes nucléaires en tant que facteur de sécurité et d'insécurité

Dans un environnement marqué par les tensions et les rivalités, les armes nucléaires jouent à nouveau un rôle plus important. Elles conservent leur effet dissuasif, prévenant en particulier les conflits armés directs entre grandes puissances, mais elles sont aussi une source de risques, celui, par exemple, d'une confrontation nucléaire suite à des erreurs d'appréciation. Tant que les armes nucléaires existeront, la Suisse reste exposée au risque d'être touchée par les conséquences directes ou indirectes d'un conflit nucléaire.

Fondamentalement, le désarmement nucléaire est donc dans l'intérêt de la sécurité d'un État non doté d'armes nucléaires comme la Suisse. Toutefois, il faut éviter qu'un désarmement non coordonné ou unilatéral conduise à une plus grande instabilité et accroisse le risque de conflits

militaires. Il reste encore de nombreux défis à relever au niveau mondial afin d'assurer la sécurité et la stabilité dans un monde exempt d'armes nucléaires.

Effet d'asymétrie des armes nucléaires

Il est peu probable qu'un État utilise la violence armée contre la Suisse dans un avenir prévisible. Toutefois, si la situation évolue défavorablement, ce type de menace ne peut être exclu à long terme. Étant donné que la sécurité de la Suisse est indissociable de celle de ses voisins du fait de sa position géographique, et donc de celle de l'OTAN, les armes nucléaires ont un rôle quant à sa sécurité. L'OTAN est une alliance nucléaire déclarée et, selon ses États membres, elle le restera tant qu'il y aura des armes nucléaires. Puisque l'objectif clairement exprimé du traité d'interdiction est de délégitimer les armes nucléaires, une adhésion devrait s'accompagner d'un positionnement ferme contre la doctrine de la dissuasion nucléaire (par exemple dans le cadre des réunions des États parties). La Suisse adopterait alors une approche résolument en opposition avec les puissances nucléaires et leurs alliés, alors qu'elle a toujours prôné un désarmement *avec* et non *contre* ces États.

Si le traité devait quand-même contribuer au désarmement, cela devrait se produire plutôt parmi les démocraties libérales avec des sociétés civiles dynamiques que dans des États où les réactions critiques du public sont rares voire inexistantes. En définitive, il y aurait donc un risque d'affaiblissement des puissances nucléaires occidentales et de leurs alliés, donc des partenaires qui contribuent de manière significative à la stabilité de notre environnement et, partant, à la sécurité et à la prospérité de la Suisse.

Obstacles juridiques ou politiques pour les relations militaires bilatérales et multilatérales

En principe, le texte du traité ne dresse pas d'obstacles juridiques à la coopération militaire avec les États dotés de l'arme nucléaire ou sous parapluie nucléaire tant que cette coopération ne sert pas à mettre au point, moderniser, acquérir ou employer des armes nucléaires. À ce stade, les autres types de coopération ne devraient pas être affectés.

Toutefois, il ne peut être exclu qu'une adhésion entraîne pour la Suisse des restrictions de coopération pour des raisons politiques. En effet, tant dans le domaine des relations militaires bilatérales (l'armée suisse entretient des relations bilatérales étroites avec ses voisins, dont l'Allemagne, la France et l'Italie) que dans le domaine de la coopération avec l'OTAN dans le cadre du Partenariat pour la paix (PPP), des restrictions imposées unilatéralement dans des domaines de coopération majeurs ne seraient pas exclues. Une adhésion au traité d'interdiction aura vraisemblablement un effet plutôt négatif sur le dialogue que la Suisse mène avec plusieurs pays de son entourage sur la politique de sécurité. Une large majorité des États européens ont une position critique à l'égard de ce traité.

Alliance dans une situation extrême de défense contre une attaque armée

Si, à l'extrême, la Suisse devait se défendre contre une agression armée, elle coopérerait très probablement avec d'autres États ou alliances, notamment avec des États dotés de l'arme nucléaire ou leurs alliés. Dans ce contexte, en vertu de toutes ses obligations internationales et malgré un cadre juridique très étroit, on ne pourrait exclure qu'elle s'appuie sur la dissuasion nucléaire. En adhérant au traité d'interdiction, la Suisse se priverait de l'option consistant à se placer explicitement sous parapluie nucléaire dans le cadre de ce type d'alliance. Une alliance militaire défensive, déclarée comme purement conventionnelle, ne serait pas expressément affectée par le traité d'interdiction (sous réserve du droit de la neutralité). Mais, en réalité, il serait difficile de la distinguer d'une alliance pouvant présenter une dimension nucléaire. Par

ailleurs, le traité d'interdiction contient des dispositions dont les effets sur la coopération en matière de politique de sécurité ne peuvent être évalués de manière concluante à l'heure actuelle.

Conclusion

Sur le plan juridique, l'adhésion au traité d'interdiction n'entraverait probablement pas les formes de coopération militaire existantes. Toutefois, des pressions politiques susceptibles de limiter certains dialogues et certaines formes de coopération bilatérale et multilatérale pourraient apparaître. Du point de vue de la politique extérieure et de sécurité, il semble peu souhaitable d'adhérer à un accord qui, non seulement remet en question la doctrine de sécurité des principaux partenaires de la Suisse, mais également qui l'attaque directement par une approche stigmatisante. Les risques qui y sont liés semblent dépasser les opportunités que présente le traité d'interdiction en matière de politique de sécurité.

3.4 Commerce, industrie, énergie et recherche

Une question centrale est de savoir si l'adhésion de la Suisse au traité aurait des répercussions sur ses politiques économique, énergétique et de recherche.

Incidence sur les exportations de biens liés aux programmes d'armes nucléaires

L'art. 1, par. 1, let. e, du traité interdit de favoriser (à savoir aider, encourager ou inciter) les activités interdites par le traité.

Aujourd'hui déjà, le droit suisse interdit de développer, de fabriquer, de procurer à titre d'intermédiaire, d'acquérir, de remettre à quiconque, d'importer, d'exporter, de faire transiter, d'entreposer des armes nucléaires ou d'en disposer d'une autre manière, de favoriser l'accomplissement d'un tel acte ou d'inciter quiconque à le commettre (art. 7, al. 1, de la loi sur le matériel de guerre ; LFMG). En outre, le financement direct et indirect de ces actes est également interdit (cf. art. 8b et 8c, LFMG).

En vertu des dispositions en vigueur, la Suisse refuse les autorisations d'exportation de marchandises visées par la loi sur le contrôle des biens s'il y a des raisons de supposer que les biens civils et militaires à exporter sont destinés au développement, à la production, à l'utilisation, à la transmission ou à l'engagement d'armes nucléaires (art. 3, al. 4, et art. 6, al. 1, let. a, de l'ordonnance sur le contrôle des biens ; OCB).

L'interdiction de favoriser les activités interdites par le traité devrait donc correspondre au régime d'exportation de la législation suisse sur le matériel de guerre et sur le contrôle des biens. L'adhésion de la Suisse ne nécessiterait dès lors pas d'adaptation juridique et la pratique actuelle en matière d'autorisation pourrait être maintenue. À cet égard, aucune répercussion ne devrait se manifester sur le plan économique.

Portée de l'interdiction de favoriser les activités interdites par le traité

L'interdiction de favoritisation figurant dans la LFMG vaut aussi pour les actes commis à l'étranger lorsqu'ils violent des accords de droit international auxquels la Suisse est partie (art. 7, al. 3, LFMG). Il en va de même pour l'interdiction de financement que concrétisent les art. 8b et 8c, LFMG. Le TNP est déterminant à cet égard. À l'heure actuelle, le droit suisse ne précise pas de manière définitive si les actes d'encouragement compatibles avec le TNP sont également interdits. Étant donné que le traité d'interdiction, contrairement au TNP, proscrie de

manière générale la favorisation (respectivement l'encouragement) d'activités, l'adhésion au traité d'interdiction permettrait de lever cette ambiguïté.

La portée de l'interdiction de favorisation prévue par le traité dépendra notamment de la manière dont les Etats parties interpréteront cette interdiction à l'avenir. Il faudrait en particulier déterminer quels sont les actes d'encouragement frappés d'interdiction. Bien qu'il n'y ait actuellement aucun signe d'interprétation extensive de l'interdiction de favorisation, un ajustement des dispositions légales concernant l'interdiction de financement (art. 8b et 8c, LFMG) ne peut être totalement exclu. Les effets économiques qui pourraient en résulter devraient être examinés une fois le champ d'application d'interdiction de favorisation est clairement établi.

Énergie et recherche

L'adhésion au traité d'interdiction n'affecterait pas l'approvisionnement en énergie de la Suisse. Elle n'aurait pas non plus d'influence sur les activités de contrôle de l'AIEA en Suisse. De même, elle n'affecterait pas la recherche en Suisse.

Conclusion

Selon l'interprétation prévue de l'interdiction de favorisation, qui ne semble pas aller au-delà de la situation et de la pratique juridiques suisses actuelles, une adhésion au traité d'interdiction ne nécessiterait aucune adaptation. En conséquence, aucune répercussion économique n'est à prévoir. Toutefois, un avis complet et final à ce sujet ne pourra être établi qu'avec le temps.

4 Synthèse classification

Le traité d'interdiction est susceptible d'avoir des effets tant positifs que négatifs. D'une manière générale, les motifs plaidant en faveur d'une adhésion au traité sont les suivants :

- **Logique du point de vue du droit international public** : une lacune existe ici en droit international public par rapport à d'autres armes de destruction massive. Les armes nucléaires sont la seule catégorie d'armes de destruction massive pour laquelle il n'existait jusque-là aucun traité d'interdiction exhaustif. La Suisse soutient sur le fond l'objectif d'interdire et d'abolir, comme cela est le cas des armes chimiques et biologiques, les armes nucléaires également. Du point de vue de la Suisse, il est difficile d'imaginer comment les armes nucléaires pourraient être utilisées dans le respect des exigences du droit international public, en particulier du droit international humanitaire (principes de distinction, de proportionnalité, de précaution et interdiction de causer des souffrances inutiles ou des dommages environnementaux durables notamment). Le traité d'interdiction réaffirme et complète les interdictions et restrictions existantes en vertu du droit international et, en particulier, considère que l'emploi d'armes nucléaires est incompatible avec le droit international. Avec le temps, le traité d'interdiction pourrait avoir un effet normatif et consolider le « tabou » lié à l'utilisation de l'arme nucléaire.
- **Motivée par des considérations humanitaires et liées à la politique de paix** : en tant que dépositaire des Conventions de Genève, État hôte du CICR et en raison de sa politique humanitaire, la Suisse joue un rôle premier en faveur du droit international humanitaire et des valeurs humanitaires. Son adhésion au traité d'interdiction refléterait

cette tradition humanitaire, son engagement en faveur de la paix, de la promotion des droits de l'homme et du droit international humanitaire.

- **En contrepoint à des évolutions préoccupantes** : le traité d'interdiction peut être perçu comme un signe d'opposition à l'importance grandissante des armes nucléaires, leur modernisation en cours et la menace d'une nouvelle course aux armements. Cet aspect s'inscrit notamment dans le contexte d'une augmentation préoccupante de la rhétorique de l'emploi d'armes nucléaires.
- **Acceptable économiquement** : l'adhésion au traité d'interdiction devrait être acceptable sous l'angle de la politique économique, de la politique énergétique et de la politique de recherche ; en effet, à ce stade, les intérêts suisses dans ces domaines ne semblent pas être affectés par le traité. Toutefois, l'interdiction de favorisation des activités proscrites par le traité devrait être analysée plus en détail dans le cadre concret de l'examen d'une adhésion. Les répercussions économiques qui en découleraient suivant les circonstances devraient être examinées en toute connaissance du champ d'application de l'interdiction de favorisation prévue par le traité.

En revanche, les motifs suivants s'opposent à une adhésion au traité :

- **Pratiquement aucun effet sur le désarmement** : les États détenant l'arme nucléaire et leurs alliés n'adhéreront pas au traité d'interdiction dans un avenir prévisible. Par voie de conséquence, aucune arme nucléaire ne devrait être démantelée en raison de cet instrument. Il faut partir du principe que le traité gardera à cet égard une valeur purement déclaratoire. De ce fait, il est difficile de dire s'il aura un effet sur le désarmement.
- **Remise en question de l'approche Suisse de bâtisseuse de ponts**: la démarche prônant la stigmatisation, qui exclut les grandes puissances, ne correspond pas à l'approche de la Suisse selon laquelle le désarmement devrait avoir lieu avec et non *contre* les États dotés d'armes nucléaires. L'interdiction complète remet aussi fondamentalement en question le statu quo (l'ordre nucléaire existant) et poursuit donc une approche radicale. Elle pourrait également prêter à confusion car le TNP reconnaît le principe même de la possession d'armes nucléaires par cinq États, et c'est précisément ce point que le traité d'interdiction remet en question. La stigmatisation des États dotés d'armes nucléaires pourrait exacerber la polarisation au sein de la diplomatie du désarmement, ce qui pourrait ensuite compliquer la réalisation de nouveaux progrès.
- **Risqué en terme de politique de sécurité** : le traité d'interdiction laisse peu de place aux considérations relatives à la politique de sécurité. Il est à l'opposé de l'orientation sécuritaire de partenaires importants de la Suisse. Ceci comporte des risques considérables dans le contexte international actuel : (i) Si, contrairement à l'estimation qui précède, le traité devait avoir un effet sur le désarmement il devrait plutôt se manifester dans les démocraties libérales dotées de sociétés civiles dynamiques que dans des États où les réactions critiques du public sont rares voire inexistantes. En définitive, il y aurait donc un risque que les puissances nucléaires occidentales et leurs alliés s'en trouvent affaiblis militairement. (ii) Le traité pourrait également avoir des

répercussions politiques négatives sur les relations militaires bilatérales et dans un cas extrême (défense nationale), limiterait le champ d'action de la Suisse. Ainsi, même en cas de défense nationale, la Suisse serait juridiquement contrainte à ne pas adhérer à une alliance de défense fondée sur la dissuasion nucléaire. Quant aux relations militaires bilatérales, l'opposition ferme au traité d'interdiction de pays voisins, notamment l'Allemagne, la France et l'Italie, est à souligner. (iii) Enfin, le traité pourrait également avoir des effets politiques négatifs sur la coopération de la Suisse avec les pays de l'OTAN dans le cadre du Partenariat pour la paix (PPP).

- **Incertitudes quant aux effets dérivés** : le traité contient de nombreuses dispositions que l'on ne peut interpréter aujourd'hui que de manière provisoire ou dont les répercussions sont encore difficiles à évaluer. Entre autres : i) la relation entre le traité d'interdiction et le TNP ou le TICE : la licéité de l'arme nucléaire est appréciée différemment dans le traité d'interdiction et dans le TNP. On ignore pour l'heure comment les États (qui sont parties aux deux accords) feront face à cette discordance et quelles pourraient en être les répercussions sur le TNP. Il n'est pas non plus exclu que des processus multilatéraux parallèles sur des questions identiques ou similaires voient le jour et que certaines forces tentent même de compromettre le caractère central du TNP. Ce point est d'autant plus problématique que le TNP et l'ordre nucléaire qu'il incarne sont aujourd'hui déjà fortement sous pression. (ii) Du fait que la portée de l'interdiction de favorisation prévue par le traité³ est imprécise, il est impossible de déterminer clairement les actions qu'elle couvre exactement. On ne peut donc se prononcer de manière complète et définitive sur ses répercussions économiques. (iii) Les normes de vérification minimales établies par le traité d'interdiction sont obsolètes. Les normes qui seraient les plus appropriées pour un traité d'interdiction (protocole additionnel de l'AIEA) ne sont pas mentionnées. Un renforcement des processus de vérification aurait constitué un élément d'importance pour un traité d'interdiction.
- **Faible soutien à ce jour**: jusqu'à présent, 59 pays ont signé le traité et 11 l'ont ratifié. Dans le camp occidental, le soutien est bien plus faible que dans d'autres régions du monde ; en effet, seuls l'Autriche et le Saint-Siège l'ont ratifié à ce jour. L'Irlande et la Nouvelle-Zélande devraient bientôt suivre. La Principauté de Liechtenstein semble être plutôt favorable à une ratification. La position de la Suède reste incertaine et pourrait être influencée par celle de la Suisse. Étant donné que les États membres de l'OTAN rejettent ce traité, et qu'à l'heure actuelle seul un petit nombre de pays de l'UE non membres de l'OTAN envisagent de le signer, il jouira d'un soutien politique très limitée dans l'entourage européen de la Suisse dans un avenir prévisible.

5 Conclusions

Dans l'évaluation du groupe de travail, des considérations humanitaires ou relatives au droit international et à la politique de paix plaident en faveur d'une adhésion de la Suisse au traité d'interdiction. Ce traité ne semblant pas affecter les intérêts suisses dans les domaines du commerce, de l'industrie, de l'énergie et de la recherche d'après les informations actuellement disponibles. Il y aurait également peu d'arguments économiques qui puissent être avancés contre une adhésion. En revanche, dans le contexte international actuel, le traité d'interdiction

³ Conformément à l'art. 1, let. e, chaque État partie s'engage à ne jamais, en aucune circonstance, aider, encourager ou inciter quiconque, de quelque manière que ce soit, à se livrer à une activité interdite à un État partie par le traité.

comporte des risques en ce qui concerne, d'une part la poursuite de la diplomatie du désarmement et d'autre part les intérêts de la Suisse en matière de politique de sécurité. Il est également évident que la situation n'est pas encore claire dans plusieurs domaines soumis à examen. Certaines évolutions ne devraient être manifestes qu'une fois le traité d'interdiction entré en vigueur, respectivement au cours des premières années de sa mise en œuvre.

Sur la base des considérations qui précèdent, le groupe de travail conclut qu'en l'état actuel des choses, les raisons de ne pas adhérer au traité d'interdiction l'emportent sur les bénéfices d'une adhésion par la Suisse. La Suisse devrait néanmoins rester active et engagée dans ce dossier. Elle souscrit à l'objectif d'un monde exempt d'armes nucléaires et continue d'œuvrer en faveur du désarmement. Elle souhaite également influencer les débats futurs sur le traité d'interdiction, ainsi que sur son rapport avec le TNP, afin que ce traité renforce le régime de désarmement et de non-prolifération nucléaire. La Suisse entend également maintenir sa position de médiatrice entre les États détenteurs d'armes nucléaires et les États non dotés d'armes nucléaires afin de contrecarrer la polarisation. Au vu de ces considérations, il serait logique que la Suisse participe en tant qu'observateur aux premières réunions des États parties. La Suisse pourrait par conséquent réexaminer sa position à l'égard du traité en vue de la première conférence d'examen, à savoir cinq ans après l'entrée en vigueur du traité.