



Mise à jour du rapport du groupe de travail sur l'analyse du Traité sur l'interdiction des armes nucléaires

31 janvier 2024

1 Introduction

Le Traité sur l'interdiction des armes nucléaires (TIAN), négocié en 2017, est entré en vigueur en 2021 et a été ratifié à ce jour par 70 États, tous non dotés d'armes nucléaires. Parmi les États occidentaux, l'Irlande, l'Autriche, la Nouvelle-Zélande et Malte l'ont ratifié. Ce traité interdit complètement les armes nucléaires et les actes ou activités qui leur sont liés, notamment l'utilisation, la menace d'emploi, la fabrication, le stockage, l'acquisition, la possession, le déploiement, le transfert et les essais d'armes nucléaires. Il interdit également de soutenir ces actes ou activités prohibés. Les partisans du TIAN veulent faire progresser le désarmement et renforcer le tabou qui entoure l'utilisation d'armes nucléaires depuis 1945. En revanche, ses détracteurs considèrent que le traité est purement symbolique et qu'il soumet en particulier les États occidentaux démocratiques dotés d'armes nucléaires à une pression de justification et de désarmement.

En 2018 et 2019, le Conseil fédéral a décidé, sur la base du rapport d'un groupe de travail interdépartemental (GTID) dirigé par le DFAE, de ne pas adhérer au traité pour l'instant. Le GTID était arrivé à la conclusion que les objectifs du traité étaient conformes à la politique de désarmement de la Suisse et que les arguments humanitaires ou relatifs au droit international et à la politique de paix plaidaient plutôt en faveur d'une adhésion de la Suisse au TIAN. Toutefois, il avait également identifié les risques inhérents à une adhésion, comme la stigmatisation des États dotés d'armes nucléaires, l'effet limité en termes de désarmement dû à l'absence de ces États et de leurs alliés, sans oublier les intérêts de la Suisse en matière de politique de sécurité. Le GTID en avait alors conclu que les raisons de s'opposer à l'adhésion de la Suisse l'emportaient sur les opportunités potentielles. Sa recommandation fut que la Suisse participe au processus du TIAN en tant qu'observateur et que la question de l'adhésion soit réexaminée ultérieurement.

Dans le même temps, le Parlement s'était prononcé majoritairement en faveur d'une adhésion au TIAN en transmettant au Conseil fédéral la motion Sommaruga 17.4241 « Signer et ratifier le traité sur l'interdiction des armes nucléaires ». À la suite de l'agression russe contre l'Ukraine, le Parlement a transmis en 2022 le postulat Dittli 22.3800 « Adhésion de la Suisse au Traité sur l'interdiction des armes nucléaires. Quelles conséquences pour notre politique étrangère et de sécurité ? » au Conseil fédéral en le chargeant d'établir un rapport sur les

conséquences d'une adhésion en termes de politique étrangère et de sécurité et de définir sur cette base la marche à suivre dans l'intérêt du pays.

La décision de 2018 traduisait un certain scepticisme quant à l'efficacité du traité en tant qu'instrument de désarmement. Cette prise de position ne doit toutefois pas être interprétée comme une marque d'opposition au désarmement nucléaire. La Suisse poursuit de manière cohérente son engagement de longue date dans ce domaine. Elle est notamment active dans le contexte multilatéral en mettant l'accent sur la mise en œuvre du traité sur la non-prolifération des armes nucléaires (TNP) de 1968 ratifié par 191 États, dont les cinq États dotés d'armes nucléaires reconnus par le TNP. Elle a joué le rôle de passerelle entre les États des différentes régions du monde, y compris entre les États dotés d'armes nucléaires et les autres. La Suisse formule également des propositions concrètes de désarmement et de réduction des risques liés aux armes nucléaires. Elle insiste toujours sur les conséquences humanitaires catastrophiques de telles armes et souligne qu'il était difficile d'imaginer comment les armes nucléaires pourraient être utilisées dans le respect des exigences du droit international, et en particulier du droit international humanitaire. Lorsqu'elle a assisté en qualité d'observateur à la première réunion des États parties au TIAN en 2022, la Suisse s'est prononcée en faveur d'une coexistence constructive du TNP et du TIAN.¹

Ce nouveau rapport du GTID s'appuie sur l'édition de 2018² et actualise les conclusions de l'époque à la lumière de la situation actuelle. Sauf indication contraire, le rapport de 2018 reste pertinent dans le présent contexte. Il tient compte des contributions d'une bonne douzaine d'experts nationaux et internationaux extérieurs à la Confédération – issus de milieux soutenant ou non le TIAN – qui ont été interrogés par écrit sur le rapport de 2018 et sur sa pertinence actuelle. Il comprend des éléments relevant de la politique extérieure et de sécurité, de la politique de maîtrise des armements et du droit international ainsi que des aspects humanitaires et économiques.

2 Contexte

Le contexte esquissé dans le rapport 2018 reste en grande partie pertinent pour la nouvelle évaluation de la situation. L'engagement visant à instaurer un monde sans armes nucléaires reste fondamentalement inchangé. La stratégie de maîtrise des armements et de désarmement 2022-2025, adoptée par le Conseil fédéral début 2022, fait des armes nucléaires le premier des cinq champs d'action et fixe des objectifs ambitieux. L'importance cruciale du TNP et la mise en œuvre de ses trois piliers – désarmement, non-prolifération et utilisation pacifique de l'énergie nucléaire – constituent la priorité absolue de la politique suisse dans ce domaine.

L'environnement international a en revanche changé par rapport à 2018 : en raison notamment de la guerre en Ukraine, la Suisse évolue depuis lors dans un contexte difficile, caractérisé par un renforcement de la politique de puissance et par de nombreuses fractures géopolitiques. Alors que les grandes puissances rivalisent d'influence, une profonde crise de confiance réduit la capacité d'action des organisations internationales et s'accompagne d'une tendance au

¹ Depuis la finalisation de ce rapport, la Suisse a également participé à la deuxième réunion des États parties au TIAN en 2023 en tant qu'observatrice.

² Voir « Rapport du groupe de travail sur l'analyse du Traité sur l'interdiction des armes nucléaires » du 30.06.2018.

réarmement. La mondialisation s'est encore fragilisée, face à la fragmentation et régionalisation. Les États autoritaires ont gagné en poids politique et économique, alors que les démocraties libérales sont de plus en plus confrontées au défi de l'autoritarisme. L'ordre établi fondé sur des règles et le respect du droit international est mis à rude épreuve. L'agression militaire de la Russie contre l'Ukraine marque un tournant historique en Europe. L'environnement européen immédiat de la Suisse est redevenu un foyer de tension géopolitique.

Dans ce contexte, les armes nucléaires ont fait leur retour sur le devant de la scène politique internationale. Le constat émis en 2018, selon lequel l'objectif de la Suisse d'un monde exempt d'armes nucléaires n'était pas atteignable dans un avenir prévisible, n'en est que plus criant aujourd'hui. D'importants traités sur la maîtrise des armements se sont érodés, la conclusion de nouveaux accords semble actuellement illusoire et les arsenaux nucléaires sont en voie de modernisation ou de développement. Les chances de réduire les stocks d'armes nucléaires ou de poursuivre les efforts de désarmement nucléaire sont minimales, compte tenu de l'affrontement durable des États occidentaux et de la Russie en matière de politique de sécurité. Le simple fait d'empêcher la prolifération de ces armes reste un défi considérable : la Corée du Nord a continué à développer son arsenal et le programme nucléaire iranien pose des problèmes non résolus. Par ailleurs, d'autres États pourraient s'intéresser à l'option nucléaire.

Les menaces nucléaires brandies par la Russie depuis février 2022 et l'annonce faite par Moscou du déploiement de telles armes au Bélarus ont rappelé à un vaste public qu'il existe toujours des milliers d'armes nucléaires et qu'une escalade nucléaire – intentionnelle ou non – aurait des conséquences humanitaires catastrophiques qui toucheraient également la Suisse, directement comme indirectement. Le fait que les armes nucléaires n'aient pas été utilisées jusqu'ici peut être considéré comme un argument en faveur d'un fonctionnement efficace de la dissuasion. De nombreux États continuent de penser que les armes nucléaires ont – en dernier recours – un effet stabilisateur indispensable, et investissent de ce fait dans leur modernisation. Dans un même temps, la résurgence du spectre nucléaire, provoquée notamment par les déclarations et les menaces de la Russie, est devenue une préoccupation majeure pour la sécurité internationale. Le comportement de Moscou est en contradiction avec l'affirmation des cinq puissances nucléaires selon laquelle une guerre nucléaire ne peut être gagnée et ne doit par conséquent jamais être menée. Cela montre que le tabou qui existe depuis 1945 sur l'utilisation d'armes nucléaires doit être renforcé. Une source de risque réside dans une escalade involontaire due à des erreurs d'appréciation entre les puissances nucléaires. Une autre crainte est que des menaces répétées d'utilisation d'armes nucléaires entraînent une baisse de la crédibilité de la dissuasion nucléaire.

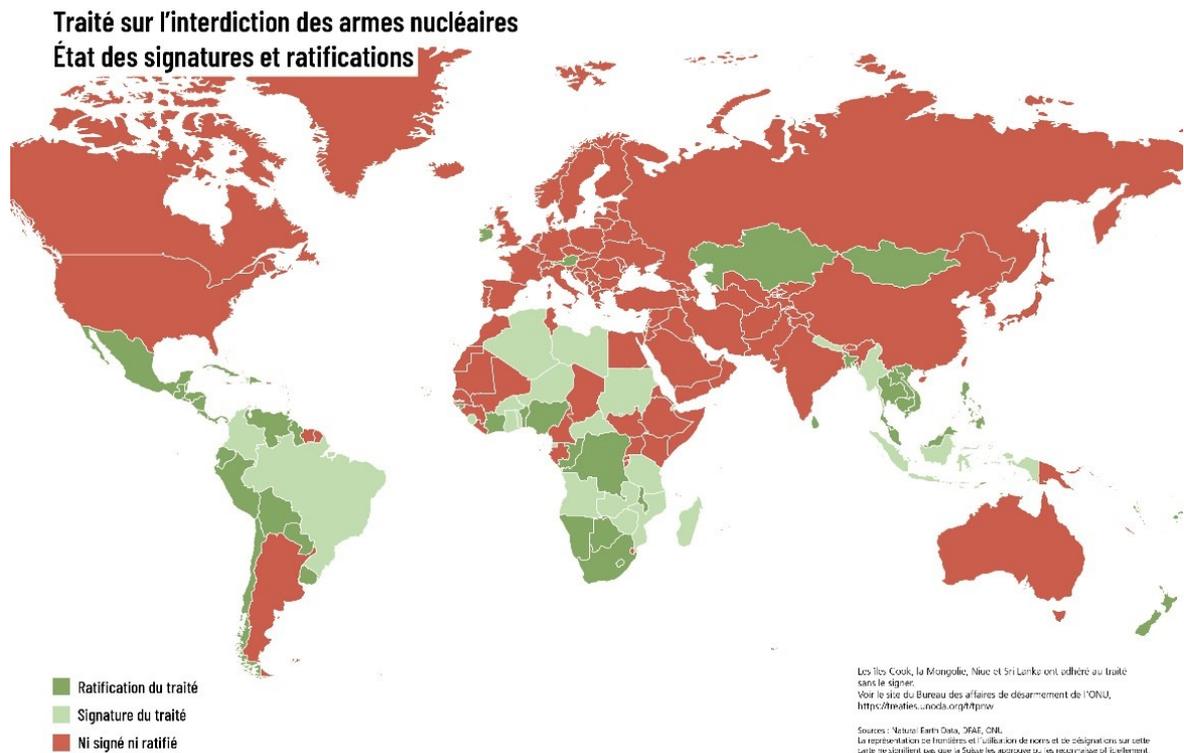


Fig. 1 – Traité d'interdiction des armes nucléaires – État des signatures et des ratifications (source : ONU ; graphique DFAE)

Depuis la publication du rapport de 2018, le TIAN est entré en vigueur en janvier 2021 après sa ratification par 50 États. Un aperçu montre que parmi les 70 États parties actuels, les pays de l'hémisphère sud sont fortement représentés. A contrario, le soutien en Europe s'avère nettement plus faible. Par ailleurs, les États neutres et non alignés européens affichent des positions contrastées.

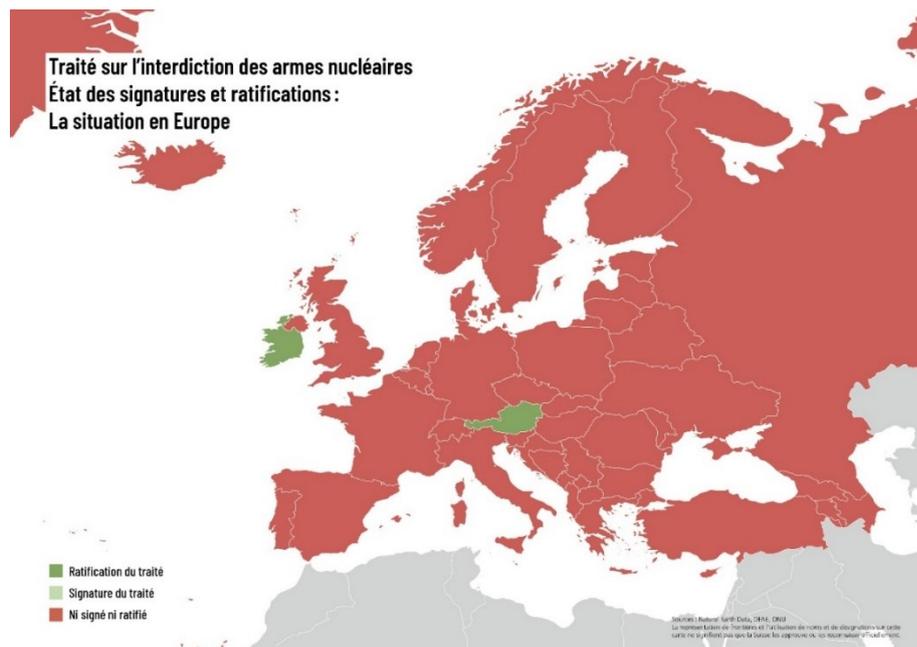


Fig. 2 : Traité sur l'interdiction des armes nucléaires – État des signatures et ratifications en Europe (source : ONU ; graphique : DFAE)

L'Autriche et l'Irlande voient en le TIAN une chance pour le désarmement et ont ratifié le traité. Elles font partie des États les plus actifs dans le cadre du TIAN et, comme de nombreux autres États, verraient volontiers la Suisse comme partenaire. L'Autriche a notamment accueilli la première conférence des États membres du TIAN en 2022 et infléchi le processus de mise en œuvre en proposant le plan d'action de Vienne. L'Irlande a joué un rôle clé dans les négociations et préside notamment le sous-comité sur la complémentarité entre le TIAN et le TNP. Les deux États sont membres du programme Partenariat pour la paix (PPP) de l'OTAN et du Conseil de partenariat euro-atlantique. Même si les points de comparaison ne sont possibles que dans une mesure limitée en raison du niveau d'ambition inégal des différents partenaires en matière de coopération, les entretiens bilatéraux permettent de conclure que leur position sur le TIAN n'a pas eu d'impact négatif sur la coopération avec l'OTAN.

À l'instar de la Suisse, la Suède s'est engagée activement dans les négociations sur le TIAN en 2017, mais a décidé en 2019, sur la base d'un rapport d'experts, de ne pas adhérer au traité pour le moment. Stockholm considérait alors qu'une adhésion au TIAN était incompatible avec le maintien de ses relations très étroites avec certains partenaires euro-atlantiques. De nombreuses préoccupations suédoises concernant le TIAN faisaient écho aux réflexions de la Suisse en 2018. L'un des principaux arguments avancés était que la Suède serait mieux à même de contribuer au désarmement en tant qu'observateur du TIAN et dans le cadre d'initiatives liées au TNP qu'en adhérant au TIAN.

Contrairement à la Suède et à la Suisse, la Finlande n'a pas participé aux négociations du TIAN. Elle n'a jamais envisagé d'adhérer au traité, mais a participé – tout comme la Suisse et la Suède – à la première réunion des États parties en qualité d'observateur.³ Pour des raisons historiques, le maintien d'une perspective d'adhésion à l'OTAN, et donc des considérations sécuritaires, semblent avoir été l'argument principal de la Finlande contre une adhésion. Avec l'adhésion de la Finlande et le projet d'adhésion à l'OTAN de la Suède, la question du TIAN sur le plan politique prend fin.

Les interlocuteurs des pays occidentaux dotés d'armes nucléaires ainsi que les représentants transatlantiques et de la politique de sécurité demeurent en grande majorité convaincus de l'incompatibilité entre le TNP et le TIAN ainsi que de l'inefficacité du second traité.

3 Évaluation du traité et de ses implications

Le TIAN et les valeurs et intérêts de la Suisse qui lui sont associés peuvent être considérés sous différents angles. En se basant sur la structure du rapport de 2018, le présent rapport évalue les dimensions suivantes :

1. Politique de sécurité
2. Politique extérieure
3. Droit international et droit international humanitaire
4. Maîtrise des armements, désarmement et non-prolifération
5. Économie

³ La Finlande et la Suède n'ont pas participé à la deuxième réunion des États parties, qui s'est tenue en novembre 2023, c'est-à-dire après la finalisation du présent rapport.

3.1 Politique de sécurité

Les considérations sécuritaires revêtent une importance particulière eu égard à la dégradation de la situation en matière de sécurité liée à la guerre en Ukraine. Depuis quelque temps, l'architecture internationale de sécurité est remise en cause par la concurrence croissante entre grandes puissances et par l'émergence de puissances régionales. Par ailleurs, la Suisse vit elle aussi un tournant historique en Europe avec l'agression militaire de la Russie contre l'Ukraine. En conséquence, les considérations sécuritaires liées à une adhésion au TIAN gagnent en importance par rapport au rapport du GTID de 2018.

L'invasion militaire de l'Ukraine par la Russie a effectivement montré à quel point l'environnement sécuritaire peut se transformer rapidement. La guerre a détruit ce qui restait d'une structure européenne de paix et de coopération impliquant la Russie. Le fait qu'un État doté d'armes nucléaires et membre permanent du Conseil de sécurité de l'ONU attaque un État non doté de telles armes, qui s'était vu garantir l'indépendance, la souveraineté et le respect de ses frontières à la fin de la Guerre froide en échange de l'abandon de son héritage nucléaire post-soviétique, soulève des questions fondamentales.

Le nouveau concept stratégique de l'OTAN de juin 2022 désigne la Russie comme la principale menace pour la sécurité de l'Europe. L'intervention militaire de la Russie en Ukraine unit la communauté euro-atlantique dans la conviction qu'une dissuasion et une position communes et crédibles sont nécessaires pour prévenir l'escalade des conflits.

Face à la dégradation durable de l'environnement sécuritaire, la coopération s'intensifie en Europe en matière de politique de sécurité et de défense. L'OTAN se renforce avec l'adhésion de la Finlande et prochainement de la Suède. La Suisse se voit ainsi privée, dans le cadre du Partenariat pour la paix, de la possibilité de poursuivre des concertations étroites avec deux partenaires importants d'Europe occidentale. Elle doit donc maintenir des conditions favorables à l'approfondissement de la coopération. Cela n'est toutefois possible que si elle est en mesure de fournir des prestations dans le cadre de ses partenariats de sécurité, et notamment des contributions substantielles à la sécurité de ses partenaires. C'est dans ce sens que le Conseil fédéral a adopté en janvier 2024 le rapport « Capacité de défense et coopération », selon lequel la Suisse doit développer l'interopérabilité - sans prendre d'engagements, de dépendances ou de contraintes incompatibles avec la neutralité - et utiliser davantage le Partenariat pour la paix, cadre institutionnel actuel de la coopération avec l'OTAN, qui devrait également être utilisé pour coopérer dans le domaine de la défense.

Une ratification du TIAN pourrait compliquer la position de la Suisse dans les partenariats de sécurité, notamment vis-à-vis de l'OTAN, qui est une alliance nucléaire déclarée et le restera dans un avenir prévisible. Une adhésion au TIAN enverrait des signaux politiquement contradictoires à des partenaires clés tels que certains pays voisins ou membres de l'OTAN. Cela a été signalé à plusieurs reprises et de manière persistante lors de contacts internationaux. Une adhésion pourrait avoir des conséquences négatives sur l'intention de la Suisse d'intensifier ou de développer sa coopération internationale à l'échelon bilatéral et multilatéral.

La guerre en Ukraine remet au premier plan l'argument déjà avancé en 2018, selon lequel le TIAN n'est guère pris en compte par les acteurs qui n'appartiennent pas au modèle des démocraties libérales et qu'il ne peut avoir d'effets dans ces pays. En conséquence, les États démocratiques subiraient une pression de justification et de désarmement exercée par l'opinion publique, ce qui ne serait pas le cas des États autocratiques.

Les discussions internes à la Confédération tout comme les contributions des experts externes soulignent la nécessité, dans le contexte actuel, de considérer les questions sécuritaires de manière plus approfondie que dans le rapport de 2018. En outre, le Parlement a transmis mi-2022 le postulat Dittli 22.3800 « Adhésion de la Suisse au Traité sur l'interdiction des armes nucléaires. Quelles conséquences pour notre politique étrangère et de sécurité ? » au Conseil fédéral en le chargeant expressément d'établir un rapport axé sur les questions de politique extérieure et de sécurité.

Des considérations sécuritaires continuent de s'opposer à une adhésion au TIAN. Cette vision des choses a été renforcée de manière significative après le déclenchement de la guerre en Ukraine. Une adhésion de la Suisse ne serait pas en adéquation avec l'orientation politique du rapport complémentaire au rapport sur la politique de sécurité 2021 ; elle aurait des répercussions politiques préjudiciables au renforcement souhaité de la coopération en matière de politique de sécurité et de défense avec les acteurs européens et euro-atlantiques.

3.2 Politique extérieure

Dans une perspective à long terme, on constate que l'État de droit et, avec lui, la démocratie et les droits de l'homme, ont été mis à l'épreuve dans le monde entier au cours de ces dernières années, voire décennies. Le respect du droit international est mis à mal et l'on assiste à un affaiblissement de l'ordre international. La Suisse est également concernée par ces développements et doit prendre position face à l'émergence d'espaces normatifs concurrents. De nombreux documents stratégiques de politique extérieure, dont la « Stratégie de maîtrise des armements et de désarmement 2022-2025 », se fondent sur ces observations.

L'affaiblissement de l'ordre international transparaît notamment dans l'efficacité très limitée des principaux traités de maîtrise des armements. Ce phénomène affecte aussi bien les processus multilatéraux que les traités bilatéraux. Compte tenu de l'état des relations américano-russes, le dernier traité bilatéral de maîtrise des armements encore en vigueur, « New START », devrait expirer en février 2026.⁴ On assiste aujourd'hui déjà à une course aux armements entre grandes puissances non dénuée d'effets secondaires régionaux. Une évaluation de la gouvernance internationale au sens large révèle tout d'abord une paralysie croissante du Conseil de sécurité de l'ONU, notamment sur les questions de non-prolifération. Deuxièmement, la capacité de décision est limitée au niveau des processus multilatéraux en raison de la règle du consensus, très répandue dans le domaine de la politique de sécurité et, notamment, de la maîtrise des armements. Troisièmement, les divergences entre États empêchent de plus en plus l'émergence d'une configuration multilatérale efficace à même de convenir de nouvelles normes soutenues par l'ensemble de la communauté internationale.

Dans ce contexte décevant, le TIAN peut certes être considéré comme un contrepoint symbolique et politique. Son orientation fondamentale – respect strict et développement du droit international, en particulier du droit international humanitaire, de la sécurité humaine et de l'idée d'une proscription des dernières armes de destruction massive non explicitement interdites – correspond tout à fait à l'intention de la Suisse de participer activement à

⁴ Depuis la finalisation de ce rapport, la Russie a retiré sa ratification au Traité d'interdiction complète des essais nucléaires (TICE) en novembre 2023.

l'élaboration d'un multilatéralisme fonctionnel fondé sur des valeurs, dans le dessein d'accroître la sécurité et la prospérité sur son propre territoire.

D'un autre côté, la Suisse est confrontée à une situation extrêmement volatile en matière de politique extérieure, laquelle requiert davantage que des réponses symboliques. Il faut considérer que si le TIAN ne complique guère le désarmement nucléaire, il ne le fera pas non plus progresser. La politique extérieure axée sur la défense des intérêts nationaux doit tenir compte du fait que ce sont les États occidentaux et les principaux partenaires de la Suisse – notamment les puissances nucléaires que sont les États-Unis, la France et le Royaume-Uni, ainsi que l'UE – qui aident l'Ukraine à faire face à l'agression de la Russie, ce qui profite également à la sécurité de la Suisse.

Maintien du statut de médiateur de la Suisse

Le rôle et la crédibilité de la Suisse en tant que bâtisseur de ponts dépendent en grande partie d'une politique extérieure pragmatique, autonome et fondée sur des valeurs. Il s'agit dans chaque cas de préserver la crédibilité de la Suisse et son statut de médiateur dans les efforts de désarmement et de maîtrise des armements, ceux-ci incluant les initiatives humanitaires.

Le meilleur moyen pour la Suisse d'assumer ce rôle est d'agir avec pragmatisme, de défendre des positions réalistes et de rechercher des points d'équilibre entre des intérêts divergents. Il est notamment dans l'intérêt de la Suisse d'agir en qualité de médiateur entre les États dotés d'armes nucléaires et ceux qui ne le sont pas. Cela implique qu'elle soit jugée crédible et fiable par les deux parties.

Continuité de la politique de désarmement de la Suisse

Œuvrer pour un monde exempt d'armes de destruction massive et renforcer les normes multilatérales en la matière ainsi que le droit international sont et restent des objectifs de la politique extérieure de la Suisse. Celle-ci a soutenu des idées novatrices dans ces domaines et contribue de manière générale à réduire les conséquences de la violence armée. Elle prône le strict respect du droit international humanitaire afin de minimiser l'impact des armes, en particulier sur les civils et les biens civils. Cet engagement s'inscrit non seulement dans la continuité de la tradition humanitaire de la Suisse, mais repose également sur des considérations de politique de sécurité, car les mesures prises dans le domaine de la maîtrise des armements et du désarmement contribuent à la stabilité et à la prévisibilité. La Suisse soutient activement et de manière exhaustive les traités correspondants, par exemple dans le domaine de l'interdiction des armes chimiques et biologiques.

Dans ce contexte, la politique de désarmement de la Suisse est souvent marquée par des démarches pragmatiques plutôt que symboliques, ce qui plaide en défaveur d'une adhésion au TIAN, dont la portée est avant tout symbolique. Elle mène une politique de dialogue inclusive, selon laquelle le désarmement devrait se faire *avec* et non *contre* les États dotés d'armes nucléaires, et se montre traditionnellement sceptique vis-à-vis de la stigmatisation des États. Dans la période actuelle, elle se doit d'assurer la continuité dans la coopération avec ses partenaires les plus proches.

Questions relatives à la neutralité

Selon le rapport du 26 octobre 2022 en réponse au postulat 22.3385 « Clarté et orientation de la politique de neutralité sur la neutralité » de la Commission de politique extérieure du Conseil

des États, la pratique fixée pour la dernière fois en 1993 et poursuivie depuis lors garantit à la Suisse une marge de manœuvre suffisante pour utiliser la neutralité comme instrument de politique extérieure et de sécurité dans le contexte international actuel. La collaboration en matière de politique de sécurité peut être étendue dans le cadre existant et dans le respect du droit de la neutralité, comme le prévoit d'ailleurs le rapport complémentaire au rapport sur la politique de sécurité 2021. Les appréciations sur la neutralité en lien avec le TIAN formulées en 2018 restent donc valables. Si la Suisse ne peut pas adhérer à une alliance défensive, elle a toutefois le droit de se défendre avec d'autres États ou alliances (y compris l'OTAN) si elle est attaquée. Les formes de coopération existantes avec l'OTAN, comme le Partenariat pour la paix, sont autorisées dans le cadre du droit de la neutralité. La question de savoir si la Suisse renoncerait à sa neutralité après un cas d'autodéfense ou la maintiendrait devrait faire l'objet d'une décision politique séparée. La neutralité ne joue donc ni en faveur ni en défaveur d'une adhésion au TIAN.

Du point de vue de la politique extérieure, il existe des considérations favorables et d'autres défavorables à une adhésion au TIAN. D'un côté, le TIAN répond aux efforts de la Suisse visant à renforcer l'ordre international et à œuvrer en tant que pays humanitaire pour un multilatéralisme fondé sur des valeurs et pour une politique de paix. De l'autre, une adhésion au TIAN pourrait, notamment à la lumière de l'agression militaire de la Russie en Ukraine, affecter d'autres intérêts bilatéraux et multilatéraux de politique extérieure ainsi que le rôle de passerelle traditionnel joué par la Suisse. En revanche, la neutralité ne joue ni en faveur ni en défaveur d'une adhésion au TIAN. Globalement, la politique extérieure axée sur la défense des intérêts s'oppose à une adhésion de la Suisse au TIAN.

3.3 Droit international et droit international humanitaire

Droit international

Les considérations de 2018 sur certains aspects du droit international sont toujours valables, actuelles et correctes sur le fond. La Suisse a toujours défendu la position selon laquelle l'utilisation d'armes nucléaires ne serait guère compatible avec le respect des règles pertinentes du droit international, en particulier du droit international humanitaire. Si l'on considère les scénarios d'utilisation d'armes nucléaires dans le contexte actuel, les cas d'utilisation licite semblent extrêmement douteux. Il faudrait tout d'abord respecter les conditions du droit de légitime défense, notamment le fait que toute réaction à une agression armée doit être nécessaire et proportionnée au sens de l'art. 51 de la Charte des Nations Unies. S'agissant d'un conflit armé, les règles et principes du droit international humanitaire devraient en outre être respectés. Ces dispositions exigent notamment que toute utilisation d'armes soit dirigée exclusivement contre des combattants ou des objectifs militaires et que les civils et les biens civils soient épargnés. Les parties au conflit sont tenues de prendre des mesures pour réduire au maximum les conséquences d'une attaque sur la population civile. Les dommages collatéraux doivent être proportionnés. L'utilisation de méthodes ou de moyens de guerre susceptibles de causer des dommages étendus, durables et graves à l'environnement naturel est inadmissible, de même que l'utilisation d'armes de nature à causer des souffrances inutiles. Enfin, toute transgression du tabou nucléaire entraînerait des risques d'escalade extrêmement problématiques.

Si la Suisse adhérerait au TIAN, elle signalerait clairement à nouveau que l'utilisation d'armes nucléaires et les actes ou activités qui y sont liés sont pour elle inacceptables. Le cas échéant, elle considérerait que tous les actes ou activités impliquant des armes nucléaires, y compris

les menaces, sont explicitement et sans exception interdits. Dans le contexte actuel, soutenir une telle norme contre les armes nucléaires reviendrait à réaffirmer la politique humanitaire de la Suisse et son engagement de longue date en faveur de la conclusion d'une série de traités interdisant l'utilisation de certaines armes en raison de leurs effets dévastateurs. Il s'agirait d'une reconnaissance claire du principe du droit international humanitaire selon lequel les parties à un conflit armé ne disposent pas d'un droit illimité quant au choix des méthodes et des moyens de guerre. On pourrait en outre argumenter qu'il est dans l'intérêt de la Suisse de renforcer la norme de droit international contre les armes nucléaires.

Le TIAN ne crée ni obligations ni droits pour les États non parties (sans leur consentement). Une interdiction générale et complète des armes nucléaires en vertu du droit coutumier ne devrait pas être obtenue avant longtemps en raison de l'opposition tenace des États concernés, notamment ceux dotés d'armes nucléaires et leurs alliés. La situation juridique, notamment en ce qui concerne l'utilisation d'armes nucléaires, resterait controversée au niveau international pour les États non membres du TIAN, et cela indépendamment de l'adhésion de la Suisse.

Considérations humanitaires et politique de paix

De même, les considérations humanitaires et celles relatives à la politique de paix formulées dans le rapport de 2018 restent dans l'ensemble pertinentes. La tradition humanitaire de la Suisse et ses efforts visant à promouvoir la paix, les droits de l'homme et le droit international humanitaire plaident plutôt en faveur d'une adhésion de la Suisse.

Depuis 2018, les connaissances relatives aux risques nucléaires, et en particulier à leurs conséquences humanitaires catastrophiques, ont été approfondies par les États et les groupes de réflexion et complétées par des résultats pertinents validés scientifiquement (p. ex. aspects climatiques, sécurité alimentaire, chaînes d'approvisionnement mondiales). Conformément au soutien de la Suisse au cadrage de la question nucléaire en fonction des conséquences désastreuses de ces armes sur le plan humanitaire, il convient d'ajouter au rapport de 2018 que, contrairement aux armes conventionnelles, il n'existerait aucun moyen de réaction humanitaire approprié à l'échelon national ou international en cas d'utilisation d'armes nucléaires.

Par ailleurs, les acteurs de la politique de paix attendent de la Suisse qu'elle adhère au traité en vertu de sa tradition humanitaire, de ses valeurs et, notamment, en sa qualité de pays dépositaire des Conventions de Genève. Dans le contexte international actuel, ils insistent sur l'importance pour la Suisse de cultiver son identité humanitaire et de participer au développement de telles valeurs et normes. De ce point de vue, une adhésion réaffirmerait l'engagement humanitaire et en faveur de la paix, domaine dans lequel la Suisse aspire traditionnellement à jouer un rôle de premier plan. Bien que la Suisse se soit traditionnellement opposée à l'utilisation d'armes nucléaires, une adhésion au TIAN contribuerait à renforcer le tabou nucléaire international et constituerait un signe symbolique de son engagement en faveur de l'universalisation des instruments juridiques qui visent à prévenir les souffrances et les catastrophes humanitaires.

Étant donné que les armes nucléaires ne sauraient être utilisées dans le respect du droit international, une adhésion au TIAN s'inscrirait dans la tradition de la Suisse d'interdire l'utilisation de certaines armes en raison de leurs effets dévastateurs. Par son adhésion, la Suisse considérerait que toute action impliquant des armes nucléaires est explicitement interdite, sans aucune exception possible, ce qui constituerait un signal clair au regard des pressions qui s'exercent sur les normes de droit international. En outre, le soutien à une norme forte contre les armes nucléaires serait une affirmation de la politique humanitaire de la Suisse et de son engagement de longue date en faveur

de la promotion de la paix et des droits de l'homme. Des considérations humanitaires et de droit international plaident donc en faveur d'une adhésion de la Suisse. Le signal donné à cet égard sur les plans humanitaire et du droit international devrait toutefois être relativisé par le fait que le TIAN lie uniquement les États qui y ont adhéré.

3.4 Maîtrise des armements, désarmement et non-prolifération

Depuis quelque temps déjà, la maîtrise des armements se trouve confrontée à des vents hostiles. L'environnement international actuel, marqué par la formation de nouveaux blocs et le rétrécissement des marges de manœuvre bilatérales et multilatérales, aggrave une situation initiale déjà complexe. Il convient de procéder à une analyse différenciée du rôle du TIAN, qui tient également compte de ces réalités.

Interaction avec le régime de non-prolifération et de désarmement existant

En 2018, le GTID avait identifié de nombreux points en suspens en ce qui concerne l'interaction entre le TIAN et le TNP ou le régime de non-prolifération et de désarmement existant, d'autant que, du point de vue de la Suisse, la relation avec le TNP n'avait pu être totalement clarifiée lors des négociations. De l'avis du GTID, il est toujours prématuré de faire des déclarations définitives sur le positionnement à long terme du TIAN et sur ses effets dans le système multilatéral, car une pratique appropriée ne peut s'établir qu'au fil du temps. Le GTID ne perçoit toutefois aujourd'hui aucun indice d'une remise en question ou d'une érosion du TNP en tant que pierre angulaire de l'architecture du désarmement et de la non-prolifération. La déclaration finale de la première réunion des États parties au TIAN et le rôle constructif joué par ceux-ci lors de la conférence d'examen du TNP à l'été 2022 en témoignent. Les spéculations sur l'éventuelle sortie du TNP d'États parties au TIAN ne se sont pas concrétisées. La pratique de ces États depuis 2018 a largement répondu à ces questions en suspens.

En outre, il est réjouissant de constater que les États parties au TIAN, tout comme la Suisse, voient dans le TNP la pierre angulaire de l'architecture du désarmement et de la non-prolifération et qu'ils se déclarent eux-mêmes pleinement tenus par leurs engagements dans le TNP. La complémentarité et les synergies espérées par la Suisse entre l'ancien et le nouveau traité sont des objectifs déclarés du processus du TIAN. Certains États non dotés d'armes nucléaires considèrent leur engagement en faveur de l'interdiction juridique complète comme une contribution à la mise en œuvre de l'obligation de désarmement du TNP. Parmi les États clés du TIAN figurent quelques-uns des États non dotés d'armes nucléaires les plus actifs au sein du TNP, dont l'Irlande et l'Autriche. Comme la Suisse s'y attendait, le TIAN n'a pas été une pierre d'achoppement lors de la conférence d'examen du TNP. La reconnaissance du TIAN en tant que traité entré en vigueur aurait fait l'objet d'un consensus dans le document final. De même, des mentions des activités découlant du TIAN dans le domaine de l'assistance aux victimes ou de la remise en état de l'environnement – domaines dans lesquels la Suisse entend s'engager indépendamment du TIAN – auraient été inscrites pour la première fois dans un document final du TNP.

Avancée en matière de désarmement

Le TIAN n'a pas non plus réussi à faire avancer le désarmement nucléaire au cours des dernières années. Ceux qui espéraient que les détenteurs d'armes nucléaires non parties au TIAN se laissent dicter leurs décisions en matière d'arsenal ou de stratégie par un traité qu'ils ne jugent ni légitime ni pertinent ont dû déchanter. De même, les espoirs de voir le TIAN fournir des impulsions concrètes face à l'enlisement du processus de désarmement ont été déçus. Tant qu'aucun État doté de l'arme nucléaire n'adhérera au traité, celui-ci n'aura pas d'effet direct. Un TIAN inefficace s'inscrirait alors dans une série d'initiatives multilatérales n'ayant

guère d'influence sur la réalité. Cependant, la valeur symbolique et déclaratoire du TIAN, déjà reconnue par le GTID en 2018, reste d'actualité du fait de l'opposition, exprimée dans ce texte, au renforcement du rôle des armes nucléaires et à toute velléité de prolifération et d'armement.

Il convient également de souligner que l'ensemble du processus de désarmement nucléaire est au point mort depuis des années. C'est ce qu'illustrent le bilan mitigé du pilier du désarmement du TNP sur des décennies, la mise en œuvre insatisfaisante du plan d'action 2010 du TNP, la non-entrée en vigueur du Traité d'interdiction complète des essais nucléaires négocié dès 1995 ou le blocage pendant des décennies des négociations d'un traité sur les matières fissiles. En dépit des engagements du TNP ou des impulsions du TIAN, la plupart des détenteurs d'armes nucléaires ont, dans le contexte politique de ces dernières années, procédé non pas à un désarmement, mais à une mise à niveau et modernisation de leur arsenal en vue des décennies à venir. Les normes dans le domaine du désarmement peuvent produire leurs effets sur des années ou des décennies. Depuis son entrée en vigueur en 2021, le TPNW n'a pas encore montré d'effets sur le désarmement.

Aspects liés à la non-prolifération

Comme le mentionnait le rapport de 2018, les négociations du TIAN ne sont pas parvenues à renforcer l'efficacité des normes de non-prolifération (notamment le protocole additionnel de l'AIEA). La première conférence des États parties n'est pas non plus revenue sur ce point. Les participants auraient eu la possibilité de répondre à une critique fréquemment exprimée. En tant que membre du traité, la Suisse pourrait certes s'engager en faveur d'un durcissement des normes de vérification, mais une telle démarche aurait peu de chances d'aboutir, d'autant qu'elle se heurte également à une forte résistance au sein du TNP.

Quoi qu'il en soit, le TIAN contribue à renforcer l'engagement de non-prolifération : dans le contexte des discussions sur la participation nucléaire et de certaines conventions en matière d'armement, il n'est pas négligeable que les États membres du TIAN s'engagent, au-delà du TNP, à interdire toutes les activités liées aux armes nucléaires. En outre, le TIAN doit être jugé positivement du fait que ses États parties sont tenus de maintenir leurs garanties AIEA au moins au niveau qui était le leur lors de la ratification. Le TIAN comporte en outre un engagement plus contraignant que le TNP à ne pas dénoncer les garanties de l'AIEA. Il complète également le Traité d'interdiction complète des essais nucléaires (TICE) ainsi que les zones régionales exemptes d'armes nucléaires, qui sont également des instruments importants de non-prolifération.

Du fait de la non-participation des États dotés d'armes nucléaires et de leurs alliés, le TIAN ne devrait pas avoir d'effets directs sur le désarmement nucléaire dans un avenir prévisible. En raison des difficultés actuelles du désarmement, on ne peut qu'espérer des retombées positives indirectes, un renforcement de la non-prolifération par le biais de la norme d'interdiction du TIAN et la valorisation de sa portée symbolique mais de tels effets semblent actuellement limités. L'effet escompté, à savoir la négociation d'accords de plus large portée sur la base du TIAN, n'a que de faibles chances de se produire. Cela renforce l'idée que la Suisse, même et surtout si elle n'est pas membre du TIAN, peut jouer un rôle actif dans la maîtrise des armements. Par ailleurs, même en tant qu'observateur du TIAN, elle a pu se prononcer en faveur d'une coexistence constructive des traités, voire de l'exploitation de certaines synergies.

3.5 Économie

Interdiction de soutenir les activités prohibées par le traité et portée de celle-ci

La nécessité d'analyser les répercussions économiques d'une éventuelle adhésion de la Suisse au TIAN découle de l'interdiction de soutenir des activités prohibées par le traité, telle que stipulée à l'art. 1, par. 1, let. e, du TIAN.

La difficulté réside dans le fait que le TIAN ne décrit que sommairement les actes de soutien interdits, à savoir « aider, encourager ou inciter quiconque, *de quelque manière que ce soit*, à se livrer à une activité interdite ». La portée de l'interdiction reste floue, de sorte que sa mise en application pratique dépend de l'interprétation de chaque État partie et d'éventuelles décisions futures des conférences des États parties. Les traités comportant des interdictions de soutien comparables (p. ex. la Convention sur les armes chimiques, CAC) peuvent néanmoins fournir des indications sur une interprétation et une application possibles. On ne dispose pour l'heure que de peu d'informations fiables en raison du faible laps de temps écoulé depuis l'entrée en vigueur du TIAN et de la difficulté à établir des comparaisons avec d'autres États.

Bien qu'on ne relève actuellement aucun signe d'une interprétation extensive de l'interdiction de soutien par les États du TIAN, une telle possibilité ne peut être exclue, même à une date ultérieure. Certains commentaires, notamment dans les milieux favorables au TIAN, suggèrent également une interprétation prudente. Ils soulignent aussi la nécessité d'un lien de causalité entre un éventuel acte de soutien et une activité interdite, et le fait que cet acte doit avoir contribué de manière essentielle à une activité interdite et avoir été accompli par l'État en toute connaissance de cause (voire avec l'intention de la soutenir).

C'est pourquoi nous examinons ci-après trois aspects semblant les plus susceptibles d'être touchés par l'interdiction de soutien et d'avoir ainsi des répercussions sur l'économie suisse.

Transferts de biens

L'art. 7 de la loi fédérale sur le matériel de guerre (LFMG) contient une interdiction générale de mener certaines activités, dont celle de favoriser l'accomplissement d'un acte en lien avec des armes nucléaires. Ainsi, l'importation, l'exportation ou le transit d'armes nucléaires sont expressément interdits. Conformément à la législation sur le contrôle des biens, l'exportation de biens contrôlés est en outre refusée, entre autres, s'il y a lieu de croire qu'ils sont destinés au développement, à la fabrication, à l'utilisation, au transfert ou à l'emploi d'armes nucléaires ou de leurs vecteurs.

Par dérogation à cette règle, la livraison de biens selon la loi sur le contrôle des biens (LCB) à des États dotés d'armes nucléaires reconnus par le TNP n'est en principe pas interdite ou soumise à autorisation selon le droit actuel, car le traité ne fonde pas d'interdiction des armes nucléaires vis-à-vis de ces pays en vertu du droit international. Les éventuelles autres dispositions pertinentes, notamment celles de la loi sur les embargos, demeurent réservées.

En ce qui concerne les transferts de biens, la législation suisse est donc largement compatible avec le champ d'application supposé de l'interdiction de soutien prévue par le TIAN. En cas d'adhésion au TIAN, toutefois, il ne devrait plus être possible de faire la distinction, en ce qui concerne les actes de soutien, entre les États dotés d'armes nucléaires et ceux qui ne le sont pas. En l'état actuel des informations, les conséquences macroéconomiques devraient être limitées. On ne peut toutefois exclure que certaines entreprises suisses ne puissent honorer des commandes importantes destinées à des États dotés d'armes nucléaires reconnus par le TNP, si l'on peut supposer que la vente en question a un lien technique avec des armes nucléaires ou avec leurs vecteurs.

Alors qu'il convient d'examiner au cas par cas dans quelle mesure les biens soumis à la LCB présentent un lien technique avec des armes ou des vecteurs nucléaires, et dans quelle mesure ce lien est étroit, la livraison de composantes ou de machines destinées à l'enrichissement de l'uranium ou à la construction de sous-marins équipés d'armes nucléaires pourrait par exemple être remise en question. À l'inverse, l'électronique ou la technologie des moteurs d'avions F-35 ou de bombardiers B-52 homologués pour le transport d'armes

nucléaires, mais non exclusivement destinés à un tel usage, ne devraient a priori pas présenter de lien suffisant avec un programme d'armement nucléaire.

Financement

Actuellement, le financement du développement, de la fabrication ou de l'acquisition d'armes nucléaires, désormais considéré comme un acte d'encouragement, est interdit (cf.art. 8b et 8c de la LFMG) si un tel acte n'est pas conforme au TNP.

Une adhésion de la Suisse au TIAN aurait donc pour conséquence d'interdire totalement le financement de programmes d'armes nucléaires à l'étranger, qu'il s'agisse d'États dotés ou non dotés d'armes nucléaires selon le TNP. Les conséquences macroéconomiques de cette extension de l'interdiction de financement seraient sans doute minimes.

Fourniture de services

L'entretien, la maintenance, la réparation, le conseil, la formation ou d'autres services à l'étranger en rapport avec les armes nucléaires pourraient également constituer des actes de soutien au sens du TIAN. Actuellement, ils sont en principe visés par l'interdiction d'encouragement de l'art. 7 LFMG, dans la mesure où les actes en question ne sont pas conformes au TNP.

Dans le domaine des services également, une adhésion de la Suisse au TIAN ne permettrait plus de faire de distinction en faveur des États dotés d'armes nucléaires reconnus par le TNP. On peut toutefois supposer que les conséquences économiques seraient négligeables.

Alors que la portée de l'interdiction de soutien prévue par le TIAN reste floue, rien n'indique actuellement que les États parties l'interprètent de manière extensive. Une adhésion au TIAN pourrait se concrétiser sans adaptation des bases juridiques existantes et n'aurait de répercussions pratiques que sur certaines activités économiques destinées aux États dotés d'armes nucléaires reconnus par le TNP. Les conséquences macroéconomiques globales seraient sans doute minimes.

4 Conclusions

Le groupe de travail estime que les considérations humanitaires ou relatives au droit international et à la politique de paix plaident en soi plutôt en faveur d'une adhésion de la Suisse au TIAN. Comme le TIAN ne devrait guère affecter l'économie suisse selon l'état actuel des connaissances, peu d'éléments plaident en faveur ou contre une adhésion au traité de ce point de vue. La crainte que le TIAN porte atteinte au TNP ne semble pas devoir se confirmer. Parallèlement, il est clair que le TIAN ne fera guère avancer le désarmement nucléaire et qu'il revêt une portée essentiellement symbolique. En revanche, il convient d'accorder une importance accrue aux intérêts de la Suisse en matière de politique de sécurité. Dans la nouvelle constellation créée par la guerre en Ukraine, les arguments de sécurité et de politique extérieure défavorables à une participation au TIAN sont prépondérants. Une adhésion de la Suisse pourrait susciter l'incompréhension des principaux États partenaires, voire donner l'impression d'un manque de solidarité. Dans le contexte de la guerre en Ukraine, la position de la Suisse, déterminée par la neutralité et le droit en vigueur, peut renforcer cette perception. Une adhésion rendrait certainement plus difficile l'intensification de la coopération avec certains partenaires (de l'OTAN), ce qui ne serait pas dans l'intérêt de la Suisse, même si le TIAN n'empêchait pas juridiquement une telle coopération.

Compte tenu de ce qui précède, le GTID parvient à la conclusion qu'une adhésion au TIAN présenterait des inconvénients en termes de politique extérieure et de sécurité. Il considère donc que les arguments défavorables à une adhésion de la Suisse sont

majoritaires. En cas de besoin, une nouvelle évaluation de la situation pourrait être réalisée à l'avenir dans un contexte sensiblement différent.

Le GTID est d'avis que même en restant à l'écart du TIAN, la Suisse peut affirmer son engagement en faveur du désarmement et de la non-prolifération des armes nucléaires et d'autres armes de destruction massive et le manifester dans le cadre de la stratégie de désarmement 2022-2025. Une telle approche implique l'engagement constant de la Suisse en faveur de la réduction des risques liés aux armes nucléaires, sa participation dans les processus du TNP et aux conférences des États parties au TIAN et, en collaboration avec d'autres États, la promotion de la complémentarité et des synergies entre le TNP et le TIAN, notamment par des contributions concrètes dans les domaines de l'assistance aux victimes, de la remise en état de l'environnement et de l'aide internationale.