



Date de dépôt : 10 octobre 2022

Rapport

de la commission des affaires communales, régionales et internationales chargée d'étudier la proposition de motion de Christo Ivanov, Stéphane Florey, Virna Conti, Gilbert Catelain, Sébastien Thomas, André Pfeffer, Marc Falquet, Patrick Lussi pour que Genève reste un lieu pour la paix (La neutralité, une composante essentielle pour que continue à rayonner la Genève internationale au service de la paix)

Rapport de majorité de Romain de Sainte Marie (page 4)

Rapport de première minorité de Thierry Cerutti (page 10)

Rapport de seconde minorité de Marc Falquet (page 13)

Proposition de motion **(2843-A)**

pour que Genève reste un lieu pour la paix (*La neutralité, une composante essentielle pour que continue à rayonner la Genève internationale au service de la paix*)

Le GRAND CONSEIL de la République et canton de Genève considérant :

- les événements qui se déroulent en Ukraine ;
- que la Suisse est neutre depuis plus de 200 ans et qu'elle a été épargnée par tous les grands conflits armés ;
- qu'en tant que petit pays, la Suisse se tient à l'écart des grandes puissances et que, en contrepartie, elle offre ses bons offices ;
- que Genève abrite l'un des deux centres de coopération internationale les plus importants du monde et un lieu clé pour les pourparlers de paix ;
- que Genève a été choisie comme siège de la Société des Nations en raison de son appartenance à un pays neutre et parce qu'à son nom sont associés Jean-Jacques Rousseau, Henry Dunant, la Croix-Rouge internationale et que, selon l'Encyclopédie de Diderot et d'Alembert, l'esprit de Genève est fait de raison, de sagesse et de tolérance ;
- que, lorsque le président américain Joe Biden et le président russe Vladimir Poutine se sont rencontrés à Genève, le président de la Confédération Guy Parmelin les a accueillis fièrement à Genève « ville de paix », formule heureuse reprise maintes fois ;
- que la Ville de Genève, le canton et la Confédération ont œuvré ensemble pour assurer les préparatifs de la rencontre et offrir les meilleures conditions d'accueil aux deux délégations ;
- qu'en offrant ses bons offices, la Suisse en ferait bien plus pour la paix qu'avec des représailles ;
- qu'ainsi qu'on a pu l'observer notamment dans le cas du conflit en Syrie, en raison du blocage du Conseil de sécurité de l'ONU, les débats ont tendance à se passer à Genève au sein du Conseil des droits de l'homme où le droit de veto n'existe pas ;

- qu'en condamnant la Russie et en reprenant les sanctions décidées par l'UE (telle l'interdiction de survol de notre territoire par tout avion russe), la Suisse a rendu très difficile toute réunion pouvant réunir les belligérants à Genève,

invite le Conseil d'Etat

à plaider auprès du Conseil fédéral que la Suisse s'en tienne strictement et sans compromis à la neutralité armée perpétuelle et à son offre de bons offices, que notre canton a offerts par le passé et peut offrir aujourd'hui aux belligérants.

RAPPORT DE LA MAJORITÉ

Rapport de Romain de Sainte Marie

La commission des affaires cantonales, régionales et internationales du Grand Conseil s'est réunie à plusieurs reprises concernant le projet de motion 2820 et a procédé à une audition, celle de M. Christo Ivanov, 1^{er} auteur de la motion.

Audition de M. Ivanov, 1^{er} auteur de la motion

M. Ivanov affirme que cette motion est d'actualité compte tenu de la situation internationale. Il mentionne que cette motion a en effet pour but de permettre à Genève de continuer à rayonner au service de la paix. Il revient alors sur les différents traités internationaux signés à Genève et rappelle l'accord de Genève de 1954, les conventions de 1929 et de 1949, ainsi que la convention sur les réfugiés de 1951 et l'accord sur l'Afghanistan en 1988. Il observe que tout le monde se souvient également des grandes réunions entre les présidents américain et russe organisées à Genève.

Il déclare ensuite que la Suisse est maintenant neutre depuis 200 ans et que Genève abrite le Haut-Commissariat aux réfugiés et le CICR, sans compter le fait que Genève a été choisi comme siège de la SDN puis de l'ONU. Il mentionne que la motion est simple et demande à la Confédération que la Suisse respecte sa neutralité.

Un député (PLR) pense que ces rappels historiques sont importants, mais il se demande en quoi la position de la Suisse à l'égard du conflit en Ukraine constitue une violation de la neutralité. Il remarque que le président de la Confédération a évoqué le concept de neutralité collaborative qui prend bien évidemment une résonance particulière compte tenu de l'importance des belligérants.

M. Ivanov répond que la Suisse effectue un jeu de funambule. Il mentionne que la neutralité du pays est par exemple contournée lorsqu'il est question de vendre des armes par le biais de l'Allemagne. Cela étant, il rappelle que la neutralité est une arme diplomatique. Il ajoute que tout le monde se souvient que la Suisse a proposé ses bons offices qui ont été refusés par le président Poutine en raison des sanctions prises par la Confédération contre plusieurs oligarques russes. Il estime pour sa part que la Suisse devrait respecter sa neutralité pour préserver ses bons offices et ses relations économiques.

Un député (S) déclare que la Suisse n'a pas pris part au conflit de manière directe ou indirecte et il estime que la neutralité est respectée. Il en vient aux mesures économiques en rappelant que l'UE a fait pression sur la Suisse pour que celle-ci adhère aux sanctions prises contre la Russie. Il signale, cela étant que le plus gros partenaire commercial de la Suisse est l'UE et non la Russie et il ne sait pas s'il aurait été judicieux de ne pas suivre les recommandations de l'UE.

M. Ivanov acquiesce, mais il mentionne que la neutralité est la dernière arme diplomatique de la Suisse et il estime que céder sur cet aspect entraîne la fin de la Suisse.

Un député (EAG) déclare que ce texte est angélique et il voit mal la Suisse jouer un rôle comme celui de la Corée du Nord. Il rappelle que dans le conflit ukrainien, la position de médiateur est assurée par la Turquie qui est membre de l'OTAN et qui dispose d'une force militaire substantielle.

M. Ivanov réitère que la Croix-Rouge a été créée en Suisse et à Genève et il pense que c'est un devoir de respecter la neutralité. Il rappelle alors que la Suède et la Finlande cherchent maintenant à adhérer à l'OTAN et il imagine que des pressions se feront jour tôt ou tard pour que la Suisse adhère à son tour à l'OTAN.

Un député (Ve) déclare que d'autres membres du parti de M. Ivanov évoquent également la neutralité armée de la Suisse et il se demande si cette motion a été déposée dans d'autres cantons.

M. Ivanov répond qu'il n'est pas impossible qu'elle soit également déposée dans le canton de Vaud. Il ajoute qu'une initiative pourrait en outre être déposée au niveau fédéral.

Un député (S) pense qu'une résolution aurait été préférable qu'une motion. Il observe toutefois que l'UDC conteste le fait que le gouvernement ne respecte pas le principe de neutralité et il ne comprend pas quelle pourrait être la teneur du texte pour assurer ce principe de neutralité.

M. Ivanov répond que ce point sera discuté au niveau fédéral. Il ajoute que le but de cette motion est de garantir la pérennité de la Genève internationale.

Le même député (S) se demande si les initiatives provenant essentiellement de l'UDC, telle celle contre les minarets, favorisent la Genève internationale.

M. Ivanov répond que cette initiative n'émanait pas de l'UDC, mais d'un comité d'initiative.

Un député (PLR) rappelle que M. Blocher souhaitait lancer ce texte. Il en revient à la question fondamentale de la définition de la neutralité et il ne pense pas qu'il soit possible de fermer les yeux sur la situation qui se déroule aux

portes de l'Europe. Mais il déclare que le levier sous l'angle cantonal est quoi qu'il en soit très faible.

Un député (S) demande quelle est la position de l'UDC à l'égard de la vente d'armes à l'étranger et si cette pratique ne remet pas en question la neutralité de la Suisse.

M. Ivanov répond que ce n'est pas un problème lorsqu'il n'y a pas de conflit, et il remarque qu'il est évidemment hors de question de vendre des armes dans le cadre du conflit actuel.

Discussions et vote

La commission a souhaité interroger le Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) sur la notion de neutralité et le respect de la Suisse dans le cadre du conflit en Ukraine. La réponse du DFAE signée par son secrétaire général est particulièrement claire (voir annexe). Elle mentionne notamment : « En tant qu'Etat neutre permanent, la Suisse applique le droit de la neutralité, défini dans les Conventions de La Haye de 1907 sur les droits et devoirs des puissances neutres. Il découle du droit de la neutralité l'obligation de ne pas favoriser militairement les parties en conflit. Le droit de la neutralité s'applique au conflit armé international entre la Russie et l'Ukraine ».

Le groupe socialiste estime qu'il est nécessaire de refuser cet objet au vu des arguments développés par le DFAE. Il rappelle que si la Suisse ne reprenait pas les sanctions imposées par l'Europe, la neutralité de la Suisse aurait été remise en question.

Le groupe PLR est attaché à la neutralité de la Suisse, mais il mentionne que la neutralité coopérative est un principe acceptable et il pense également que si la Suisse n'avait pas repris ces sanctions, elle aurait été largement critiquée par l'Europe et les USA. Il rappelle que la Suisse a par le passé repris des sanctions dans le cadre d'autres crises. Il estime que le rôle de la Suisse et de la Genève internationale n'est pas en contradiction avec la position qu'a prise la Suisse et il pense que le Département fédéral devrait entamer un travail de pédagogie à cet égard.

Le groupe UDC estime que ces sanctions déploient des conséquences sur des personnes de la société civile qui n'ont rien à voir avec la guerre en Ukraine. Il observe par ailleurs que la Turquie a repris le rôle de la Suisse et fonctionne maintenant comme médiateur et il regrette que la Suisse ait été écartée de ces négociations, ce qui est dommage pour la Genève internationale. Il ne revient pas sur la responsabilité de la Russie dans cette guerre en observant que cette politique est condamnable, mais il déclare que nombre de

personnes sont victimes de ces sanctions alors qu'elles n'ont rien à voir. Il se demande en outre si ces sanctions sont véritablement efficaces.

Le groupe MCG indique que l'invite rappelle simplement que la Suisse joue un rôle de facilitateur qu'il convient de préserver, et il remarque que sa position à l'égard du conflit en Ukraine viole ce principe. Il pense dès lors que cette motion est intéressante et permettrait de rappeler à la Berne fédérale la portée de ce rôle. Il rappelle encore que lorsque le Kosovo était en guerre, la Suisse n'avait pas pris les mêmes dispositions ni offert les mêmes conditions d'accueil aux réfugiés.

Vote

Le président met aux voix la motion 2843 :

Oui : 3 (1 UDC, 2 MCG)

Non : 9 (1 EAG, 3 S, 1 Ve, 1 PDC, 3 PLR)

Abstentions : 2 (1 PLR, 1 Ve)

La M 2843 est refusée.

Pour toutes ces raisons, la majorité de la commission vous invite à refuser la M 2843.



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Département fédéral des affaires étrangères DFAE

Secrétariat général SG-DFAE



CH-3003 Bern, EDA, GSS

Courrier A

Canton de Genève
Grand Conseil
Commission des affaires communales, régionales
et internationales
Philippe Poget
Case postale 3970
1211 Genève 3

Berne, le 16 septembre 2022

Votre lettre du 30 août 2022

Monsieur le Président,

Nous vous remercions de votre lettre du 30 août 2022 au nom de la commission des affaires communales, régionales, et internationales du Grand Conseil de la République et Canton de Genève et de votre demande concernant la motion parlementaire M2843 (« pour que Genève reste un lieu pour la paix »).

En tant qu'État neutre permanent, la Suisse applique le droit de la neutralité, défini dans les Conventions de La Haye de 1907 sur les droits et devoirs des puissances neutres. Il découle du droit de la neutralité l'obligation de ne pas favoriser militairement les parties en conflit. Le droit de la neutralité s'applique au conflit armé international entre la Russie et l'Ukraine.

Les sanctions de l'Union européenne (UE) envers la Russie ont été décidées en réaction aux graves violations du droit international commis par la Russie dans le cadre de son agression militaire contre l'Ukraine. Il s'agit notamment de la violation de normes fondamentales du droit international telles que l'interdiction du recours à la force, ainsi que de la souveraineté et de l'intégrité territoriale de l'Ukraine.

En reprenant les sanctions de l'UE, la Suisse, en tant qu'État neutre, a pleinement respecté le droit de la neutralité, c'est-à-dire la neutralité au sens strict. Lors de l'exportation d'armes et d'autres biens militaires, la Suisse applique le principe de l'égalité de traitement conformément aux Conventions de La Haye de 1907. Cela signifie que de tels biens liés à la guerre ne peuvent être exportés ni vers la Russie ni vers l'Ukraine. Nous respectons ainsi pleinement nos obligations juridiques en tant qu'État neutre.

Par neutralité au sens large, on entend la politique de neutralité. Cette dernière n'est pas régie par un accord international, mais est laissée à l'appréciation de la Suisse. Elle comprend toutes les mesures

Secrétariat général SG-DFAE
Markus Seiler
Palais fédéral ouest, CH-3003 Berne
Tél. +41 58 461 60 08
markus.seiler@eda.admin.ch
www.dfae.admin.ch

que la Suisse prend pour protéger la crédibilité et l'efficacité de sa neutralité. La politique de neutralité offre donc une large marge de manœuvre pour réagir aux développements internationaux et aux circonstances concrètes. Du point de vue de la politique de neutralité, il a fallu déterminer dans quelle mesure la reprise des sanctions de l'UE risquait de peser sur la crédibilité de la neutralité suisse. La gravité de la violation par la Russie des normes fondamentales du droit international a constitué l'un des critères sur lesquels le Conseil fédéral s'est fondé pour se déterminer. Le Conseil fédéral est arrivé à la conclusion qu'une telle décision ne nuirait pas à la crédibilité de la neutralité suisse. C'est également la conclusion à laquelle il était déjà arrivé par le passé lorsqu'il avait décidé dans la grande majorité des cas de reprendre les sanctions de l'UE.

Dans l'espoir que ces informations vous seront utiles, je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'assurance de ma considération distinguée.



Markus Seiler
Secrétaire général

Date de dépôt : 12 octobre 2022

RAPPORT DE LA PREMIÈRE MINORITÉ

Rapport de Thierry Cerutti

La neutralité suisse perpétuelle héritée de nos pairs en 1815, est à la fois un pilier et une valeur fondamentale au service des intérêts de notre pays et par le biais desquels il s'est construit tout en prospérant. Pour souligner les bienfaits que nous procure notre neutralité, tout en relativisant la pertinence de la remettre en cause comme on peut l'observer aujourd'hui, il est bon d'en rappeler les contours, ainsi que la définition de la Confédération, qui y consacre d'ailleurs une page entière sur son site Internet¹ :

Neutralité

La neutralité permanente est un principe de la politique étrangère de la Suisse. Elle constitue un élément générateur de paix et de sécurité en Europe et au-delà. Elle garantit l'indépendance du pays et l'inviolabilité de son territoire. En vertu du droit de la neutralité, la Suisse ne peut participer à une guerre opposant d'autres Etats.

La neutralité dans la Constitution fédérale

La Constitution fédérale prévoit que le Conseil fédéral et l'Assemblée fédérale veillent à préserver la neutralité. Suivant l'intention des rédacteurs de la Constitution, la neutralité ne figure pas parmi les buts de la Confédération ou les principes de politique étrangère. Elle représente un moyen au service d'une cause.

Le droit de la neutralité

Le droit de la neutralité, qui a été codifié dans les Conventions de La Haye du 18 octobre 1907 et fait partie du droit international coutumier, définit les droits et les obligations d'un Etat neutre. Le plus important de ces droits est celui à l'inviolabilité du territoire de l'Etat neutre. Les obligations principales, quant à elles, sont les suivantes :

- *s'abstenir de participer à la guerre ;*

¹ Confédération Suisse, Département fédéral des affaires étrangères (DFAE): <https://www.eda.admin.ch/eda/fr/dfae/politique-exterieure/droit-international-public/neutralite.html>

- *assurer sa propre défense ;*
- *garantir l'égalité de traitement des belligérants pour l'exportation de matériel de guerre ;*
- *s'abstenir de fournir des mercenaires aux belligérants ;*
- *s'abstenir de mettre son territoire à disposition des belligérants.*

Le droit de la neutralité s'applique aux conflits internationaux et non aux conflits internes, qui représentent la plupart des conflits actuels. Ne relève pas d'un conflit international au sens du droit de la neutralité une opération militaire décidée par le Conseil de sécurité de l'Organisation des Nations Unies (ONU), car celui-ci agit sur mandat de la communauté des Etats pour rétablir la paix et la sécurité internationales. Aussi le droit de la neutralité n'empêche-t-il pas les Etats neutres de soutenir de telles opérations.

La politique de neutralité

La politique de neutralité n'est pas régie par des règles de droit. Elle réunit l'ensemble des mesures qu'un Etat neutre prend de son propre chef pour assurer la prévisibilité et la crédibilité de sa neutralité au sens juridique. La mise en œuvre de la politique de neutralité dépend d'une analyse du contexte international du moment.

La Suisse donne à sa neutralité une orientation humanitaire et pacifique, conforme à sa tradition en matière de bons offices et d'aide humanitaire. Elle aménage sa neutralité compte tenu des besoins de la solidarité internationale, en la mettant au service du maintien de la paix et de la prospérité.

Dès lors ce que demande cette motion est extrêmement simple, à savoir que le Conseil fédéral s'en tienne strictement à notre tradition pluricentenaire de pays neutre, sans déboulonner le socle de la politique extérieure de la Suisse, ce qui implique nécessairement de s'abstenir de s'ingérer de manière partisane dans les conflits internationaux, en prenant fait et cause pour l'un des belligérants, indépendamment des responsabilités engagées des uns ou des autres dans l'avènement des hostilités.

La motion demande également à ce que la Suisse, qui bénéficie d'une grande expertise dans le domaine, puisse apporter sa contribution dans la résolution des conflits armés, comme elle le fait depuis des décennies, notamment en hébergeant les pourparlers de paix, ce qui est devenu impossible dans le cadre du différent russo-ukrainien, en raison de l'aplaventrisme d'un Conseiller fédéral en charge du DFAE, devant l'Union européenne et sa politique de sanction ruinant tout espoir de résolution pacifique de cette crise par le dialogue.

Pour ces raisons, la minorité de la commission vous invite donc, Mesdames, Messieurs les députés, à réaffirmer notre attachement indéfectible à la neutralité de la Suisse, en soutenant avec enthousiasme la présente motion.

Date de dépôt : 17 octobre 2022

RAPPORT DE LA SECONDE MINORITÉ

Rapport de Marc Falquet

La neutralité moderne de la Suisse remonte au Traité de Vienne en 1815. Nous pouvons nous étonner de brader deux siècles de neutralité en quarante-huit heures. Notre neutralité est un instrument efficace de la politique extérieure et de sécurité de la Suisse.

Cette neutralité a contribué de manière essentielle au maintien de la cohésion de la Confédération. La neutralité fait partie de la tradition, de l'histoire et de l'identité de notre pays et de ses citoyennes et citoyens.

Les conséquences de la neutralité sont de devoir renoncer à la protection que garantit une alliance et permettre d'éviter que le pays soit entraîné dans des conflits étrangers.

Notre neutralité a permis à Genève de jouer un rôle important comme ville de paix. Notre canton a hébergé de nombreux congrès pour la paix et d'innombrables négociations et sommets comme celui de MM. Biden et Poutine le 16 juin 2021.

Pour la seconde minorité, la Suisse aurait pu condamner les crimes de guerre de la Russie, tout en poursuivant sa tradition de bons offices en prenant courageusement ses distances par rapport aux sanctions internationales et aux représailles à l'encontre de la Russie.

Il est vrai que la neutralité offre des marges de manœuvre, par exemple, pour la participation à des sanctions économiques internationales.

Cependant, dans le cadre de ce conflit, il est essentiel de rappeler le rôle déterminant de Genève et l'application des sept principes de la Croix-Rouge, à savoir :

- humanité (pas pour un seul camp, mais à l'égard de tous les protagonistes) ;
- impartialité ;
- neutralité ;
- indépendance (par rapport aux pressions, d'où qu'elles viennent) ;
- volontariat ;

- unité ;
- universalité.

Or, sous la pression internationale, notre pays s'est précipité en prenant parti, et en bafouant au moins quatre de ces sept principes.

En raison de son alignement sur les sanctions, notre pays a rendu très difficile toute rencontre pouvant réunir les belligérants et s'est quasiment exclu du processus de paix.

Par contre, la Turquie, pourtant membre de l'OTAN, n'a pas hésité à se saisir du rôle de médiateur. Le président Erdogan s'est impliqué personnellement en organisant des rencontres avec le président ukrainien, ainsi qu'avec le président russe. La Turquie démontre son pragmatisme, son réalisme, ses capacités de médiation ainsi que son rôle important au niveau international.

Alors que l'Ukraine est l'un des principaux producteur et exportateur de céréales au monde, l'arrêt des exportations a causé une hausse massive des prix, frappant directement les pays les plus pauvres.

En juillet 2022, l'Ukraine et la Russie ont signé un accord à Istanbul pour la reprise des exportations ukrainiennes, sous la supervision internationale. Cet accord est un succès. Depuis sa signature, des dizaines de navires géants ont quitté l'Ukraine. Il s'agit d'un succès manifeste pour la diplomatie turque.

Conséquences des sanctions internationales

Selon une émission de la Radio suisse romande du 12 septembre 2022², il apparaît clairement que les sanctions ne fonctionnent pas. Le rouble est devenu l'une des monnaies les plus performantes au monde en 2022. Les prix des hydrocarbures ont explosé et les exportations de barils de pétrole n'ont chuté que d'environ 8% depuis le début de la guerre. L'excédent commercial de la Russie est actuellement exceptionnel.

Paradoxalement, les sanctions semblent davantage faire souffrir les populations européennes et les pays pauvres en raison du renchérissement des matières premières et plus particulièrement les hydrocarbures.

Ces sanctions, qui sont censées pousser la Russie à s'asseoir à la table des négociations, ne l'empêchent pas de faire la guerre, puisque courant septembre 2022, le Financial Time indique que pour pallier aux sanctions, elle achèterait en masse des armements lourds à la Corée du Nord.

² <https://www.rts.ch/info/monde/13376391-six-mois-apres-quel-est-limpact-reel-des-sanctions-occidentales-sur-leconomie-russe.html>

Selon le professeur Christian Saint-Etienne, analyste et économiste de renom, titulaire de la chaire d'économie industrielle au Conservatoire des Arts et Métiers de Paris, les sanctions risquent de se retourner contre ceux qui les ont mises en place, au premier rang desquels figurent les Européens. Selon lui, sur une période de cinq à dix ans, « la Chine remplacera l'Europe et les sanctions se retourneront contre le sanctionneur », car la Russie possède des liquidités importantes qui lui permettront de réorienter ses exportations.

En résumé, l'alignement de la Suisse sur les sanctions internationales pénalise non seulement notre pays, les pays européens et les pays pauvres, mais surtout affaiblit le statut de neutralité de la Suisse ainsi que l'opportunité d'organiser des rencontres et des pourparlers entre les belligérants à Genève.

À un moment ou à un autre, les belligérants devront s'asseoir à la même table pour négocier la paix.

La seconde minorité vous propose d'envoyer cette motion au Conseil d'Etat, afin qu'il rappelle aux autorités fédérales l'existence, l'importance et la place déterminante de la Genève internationale dans les processus de paix. Notre canton héberge le siège du Conseil des Droits de l'Homme de l'ONU, de nombreuses organisations intergouvernementales et non gouvernementales. Genève doit jouer son rôle dans l'accueil et la tenue des pourparlers de paix.