



24.092

Message concernant l'initiative populaire fédérale «Sauvegarder la neutralité suisse (initiative sur la neutralité)»

du 27 novembre 2024

Monsieur le Président,
Madame la Présidente,
Mesdames, Messieurs,

Par le présent message, nous vous proposons de soumettre l'initiative populaire «Sauvegarder la neutralité suisse (initiative sur la neutralité)» au vote du peuple et des cantons en leur recommandant de la rejeter.

Nous vous prions d'agréer, Monsieur le Président, Madame la Présidente, Mesdames, Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

27 novembre 2024

Au nom du Conseil fédéral suisse:

La présidente de la Confédération, Viola Amherd
Le chancelier de la Confédération, Viktor Rossi

Condensé

Le Conseil fédéral recommande de rejeter l'initiative populaire «Sauvegarder la neutralité suisse (initiative sur la neutralité)» sans lui opposer de contre-projet. Quand bien même une partie des dispositions du texte de l'initiative correspond à la situation juridique et à la pratique actuelles, l'initiative dans son ensemble entraînerait un changement de cap clair de la neutralité suisse, avec des conséquences négatives pour la politique de sécurité, la politique économique et la politique extérieure de la Suisse.

Contenu de l'initiative

L'initiative a pour objectif de préserver la neutralité de la Suisse. Elle prévoit l'adoption d'un nouvel article constitutionnel, l'art. 54a, assorti de plusieurs dispositions. Il doit ainsi être spécifié que la neutralité de la Suisse est perpétuelle et armée. Elle ne peut en outre adhérer à aucune alliance militaire ou défensive. Est réservée la coopération avec une telle alliance en cas d'attaque militaire directe contre la Suisse ou en cas d'actes préparatoires à une telle attaque. De surcroît, la Suisse ne peut prendre part à des conflits militaires entre États tiers et ne peut prendre aucune mesure coercitive non militaire contre des États belligérants. Les mesures coercitives de l'Organisation des Nations Unies ainsi que celles visant à éviter le contournement des mesures coercitives non militaires prises par d'autres États demeurent réservées. Enfin, la disposition prévoit que la Suisse fera usage de sa neutralité pour exercer son rôle de médiatrice.

Avantages et inconvénients de l'initiative

Pour atteindre son objectif, l'initiative veut inscrire dans la Constitution une certaine conception, et partant, une certaine forme de neutralité de la Suisse. Une partie des dispositions du texte de l'initiative correspond à la situation juridique et à la pratique actuelles. Il existe cependant de sérieuses différences qui entraîneraient un changement de cap clair de la neutralité suisse, avec des conséquences négatives pour la politique de sécurité, la politique économique et la politique extérieure de la Suisse. L'initiative demande l'abandon d'une souplesse qui a fait ses preuves dans l'application de la neutralité, ce qui, dans le contexte international volatil d'aujourd'hui, ne serait pas opportun. Cette souplesse est justement essentielle pour exploiter au mieux la neutralité dans un objectif de sauvegarde des intérêts de la Suisse en matière de politique de sécurité et de politique extérieure, une approche qui a fait ses preuves en 175 ans de pratique constitutionnelle.

Une conception rigide de la neutralité rendrait précisément difficile une adaptation aux réalités liées à l'émergence de nouveaux défis extérieurs. La coopération en matière de sécurité et de défense serait considérablement entravée, ce qui provoquerait un affaiblissement de la capacité de défense de la Suisse. En outre, la fiabilité de la Suisse en tant que fournisseur de pièces d'armement et de biens d'équipement militaires pourrait être remise en question. Enfin, l'interdiction de reprendre certaines sanctions limiterait fortement sa marge de manœuvre. Le fait de ne pas s'associer à des sanctions contre des États qui violent le droit international exposerait la Suisse à

une atteinte à sa réputation mais aussi à des conséquences en matière de politique extérieure, de politique de sécurité et de politique économique.

Proposition du Conseil fédéral

Pour les raisons exposées ci-dessus, le Conseil fédéral propose aux Chambres fédérales de recommander au peuple et aux cantons de rejeter l'initiative populaire «Sauvegarder la neutralité suisse (initiative sur la neutralité)» sans lui opposer de contre-projet.

Message

1 Aspects formels et validité de l'initiative

1.1 Texte de l'initiative

L'initiative populaire «Sauvegarder la neutralité suisse (initiative sur la neutralité)» a la teneur suivante:

La Constitution¹ est modifiée comme suit:

Art. 54a² Neutralité suisse

¹ La Suisse est neutre. Sa neutralité est perpétuelle et armée.

² La Suisse n'adhère à aucune alliance militaire ou défensive. Est réservée la coopération avec une telle alliance en cas d'attaque militaire directe contre la Suisse ou en cas d'actes préparatoires à une telle attaque.

³ La Suisse ne participe pas aux conflits militaires entre États tiers et elle ne prend pas non plus de mesures coercitives non militaires contre un État belligérant. Sont réservées ses obligations envers l'Organisation des Nations Unies (ONU) et les mesures visant à éviter le contournement des mesures coercitives non militaires prises par d'autres États.

⁴ La Suisse fait usage de sa neutralité perpétuelle pour prévenir et résoudre les conflits, et elle met à disposition ses services en qualité de médiatrice.

1.2 Aboutissement et délais de traitement

L'initiative populaire «Sauvegarder la neutralité suisse (initiative sur la neutralité)» a fait l'objet d'un examen préliminaire par la Chancellerie fédérale le 25 octobre 2022³ et a été déposée le 11 avril 2024 avec le nombre requis de signatures.

Par décision du 28 mai 2024, la Chancellerie fédérale a constaté que l'initiative avait recueilli 129 806 signatures valables et qu'elle avait donc abouti⁴.

L'initiative est présentée sous la forme d'un projet rédigé. Le Conseil fédéral ne lui oppose pas de contre-projet. Conformément à l'art. 97, al. 1, let. a, de la loi du 13 décembre 2002 sur le Parlement (LParl)⁵, le Conseil fédéral avait jusqu'au 11 avril 2025 pour soumettre à l'Assemblée fédérale un projet d'arrêté fédéral accompagné d'un message. Conformément à l'art. 100 LParl, l'Assemblée fédérale a jusqu'au 11 oc-

¹ RS 101

² Le numéro définitif du présent article sera fixé par la Chancellerie fédérale après le scrutin; celle-ci le déterminera en fonction des autres dispositions en vigueur de la Constitution.

³ FF 2022 2694

⁴ FF 2024 1206

⁵ RS 171.10

tobre 2026 pour adopter la recommandation de vote qu'elle adressera au peuple et aux cantons.

1.3 Validité

L'initiative remplit les critères de validité énumérés à l'art. 139, al. 3, de la Constitution (Cst.):

- a. elle obéit au principe de l'unité de la forme, puisqu'elle revêt entièrement la forme d'un projet rédigé;
- b. elle obéit au principe de l'unité de la matière, puisqu'il existe un rapport intrinsèque entre ses différentes parties;
- c. elle obéit au principe de la conformité aux règles impératives du droit international, puisqu'elle ne contrevient à aucune d'elles.

2 Contexte

2.1 Réglementation et pratique actuelles en matière de neutralité

Depuis la création de l'État fédéral en 1848, la neutralité de la Suisse est évoquée dans la Constitution, sans que son contenu soit toutefois défini. Les règles matérielles relatives à la neutralité découlent du droit international. Sur la base de ces dispositions, le Conseil fédéral a toujours développé sa pratique de la neutralité de manière flexible, dans l'intérêt de la Suisse et en fonction des circonstances d'espèce. L'initiative veut modifier une souplesse qui a fait ses preuves: elle vise à inscrire directement dans la Constitution certaines prescriptions relatives au contenu de la neutralité et empêcher à l'avenir la reprise de sanctions contre des États belligérants – à l'exception de celles de l'Organisation des Nations Unies (ONU) – ainsi que certaines formes de coopération en matière de politique de sécurité. L'initiative veut donc modifier à la fois l'actuelle réglementation en matière de neutralité (pas de définition matérielle dans la Constitution) et son usage dans la pratique (en particulier la politique de sanctions et la coopération en matière de politique de sécurité).

2.2 Ancrage juridique actuel de la neutralité

2.2.1 Droit suisse

La Constitution actuelle inscrit la neutralité dans la répartition des compétences entre autorités fédérales et prévoit que le Conseil fédéral et l'Assemblée fédérale prennent «les mesures nécessaires pour préserver [...] la neutralité de la Suisse» (art. 173, al. 1, let. a, et 185, al. 1, Cst.). La Constitution ne se prononce pas sur ce qu'est la neutralité

de la Suisse. Plusieurs lois fédérales se réfèrent explicitement ou implicitement à la neutralité, sans toutefois en définir le contenu⁶.

2.2.2 Droit international

La première déclaration officielle de neutralité est proclamée par l'ancienne Confédération lors de la Diète de 1674. L'invasion de la Suisse par les troupes françaises en 1798 provoque la chute de l'ancienne Confédération et met un terme à la neutralité pratiquée à cette époque. Après que la Diète s'est affranchie de la tutelle française et a déclaré l'indépendance et la neutralité de la Suisse le 13 novembre 1813, les grandes puissances européennes reconnaissent pour la première fois la neutralité perpétuelle de la Suisse en droit international public lors de la Conférence de paix de Paris de 1815. Le statut d'État neutre permanent de la Suisse fait depuis lors partie du droit international coutumier et a été reconnu pour la dernière fois par la communauté internationale lors de l'adhésion de la Suisse à l'ONU en 2002. En tant qu'État neutre permanent, la Suisse ne décide pas au cas par cas, lors de conflits entre États, si elle veut être neutre ou non, mais elle l'est dans tous les conflits militaires interétatiques.

Le droit international public régit non seulement le statut de neutralité permanente de la Suisse, mais aussi les droits et obligations d'un État neutre. L'ensemble des droits et obligations qui incombent aux États neutres en vertu du droit international est appelé droit de la neutralité. Ce droit s'est développé au cours du XIX^e siècle en tant que droit coutumier et a été codifié dans deux conventions dites de La Haye en 1907. La Suisse les a ratifiées en 1910. Le droit de la neutralité s'applique uniquement aux conflits armés internationaux et ne concerne pas les conflits armés internes tels que les guerres civiles⁸. Il consacre les droits et obligations suivants entre l'État neutre et les belligérants:

Droits de l'État neutre:

- Droit à l'inviolabilité de son propre territoire.
- Droit d'assurer sa propre défense, y compris par des moyens militaires.
- Droit à la libre circulation économique, pour autant qu'elle ne serve pas à des fins militaires.

⁶ Voir notamment: art. 1 de la loi fédérale du 27 septembre 2013 sur les prestations de sécurité privées fournies à l'étranger (RS 935.41: explicite); art. 83 de la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral (RS 173.110: explicite); art. 22a de la loi fédérale du 13 décembre 1996 sur le matériel de guerre (RS 514.51: implicite); art. 66 et 66a de la loi du 3 février 1995 sur l'armée (RS 510.10: implicite).

⁷ Convention du 18 octobre 1907 concernant les droits et les devoirs des Puissances et des personnes neutres en cas de guerre sur terre (V^e convention de La Haye, RS 0.515.21), et Convention du 18 octobre 1907 concernant les droits et les devoirs des Puissances neutres en cas de guerre maritime (XIII^e convention de La Haye, RS 0.515.22).

⁸ Voir également les considérations de la Cour internationale de justice sur la *licéité de la menace ou de l'emploi des armes nucléaires*, avis consultatif, C.I.J. Recueil 1996, p. 226, par. 88 et 89

Obligations de l'État neutre:

- Interdiction de mettre son territoire à la disposition des parties belligérantes. Cela implique la capacité d'assurer l'inviolabilité de son propre territoire dans la limite du possible.
- Interdiction d'apporter un soutien militaire dans le cadre d'un conflit armé.
- Interdiction de livrer aux belligérants des biens utilisables à des fins militaires provenant de stocks étatiques. Lorsque l'exportation, par des entreprises privées, de biens utilisables à des fins militaires vers l'une des parties au conflit est limitée, cette restriction s'applique également à l'autre partie (principe de l'égalité de traitement).
- Effet anticipé: interdiction, pour un État neutre, de créer en temps de paix des faits susceptibles de l'empêcher de respecter ses obligations en cas de guerre. En vertu de l'effet anticipé, un État neutre ne peut notamment ni adhérer à une alliance militaire impliquant un devoir d'assistance mutuelle ni autoriser le stationnement de forces armées étrangères sur son territoire.

En 1907 déjà, il n'avait pas été possible de codifier tous les aspects pertinents de la neutralité dans les conventions de La Haye⁹. Par la suite, de nouvelles préoccupations ont émergé pour lesquelles les conventions de 1907 ne prévoyaient pas de règles spécifiques. Le rôle de la neutralité en cas de cyberattaque illustre cette problématique. Il en résulte que les prescriptions du droit de la neutralité doivent en permanence être interprétées et appliquées à de nouveaux cas de figure. Le droit de la neutralité évolue ainsi sur la base de la pratique étatique et de la conviction d'obéir à une obligation juridique.

Lorsque les bases juridiques font défaut, d'autres considérations peuvent être pertinentes du point de vue de la neutralité et former ensuite l'architecture de la politique de neutralité. Il s'agit de mesures complémentaires aux obligations juridiques qui peuvent être prises pour garantir la reconnaissance et l'efficacité du statut juridique de la neutralité dans l'environnement concerné et asseoir la crédibilité de la neutralité. Elles visent donc à garantir le respect effectif de la neutralité de la Suisse par les États. Un exemple de mesure liée à la politique de neutralité se présente quand la Suisse refuse d'entretenir des contacts de haut niveau avec un État belligérant quand bien même de tels contacts sont autorisés par la loi. Lors de l'élaboration de la politique de neutralité, la marge d'appréciation de la Suisse, et donc la souplesse d'application des mesures de politique de neutralité, est ainsi beaucoup plus large que lors de l'interprétation et de l'application des prescriptions du droit de la neutralité (cf. rapport du Conseil fédéral du 26 octobre 2022 en réponse au postulat 22.3385 «Clarté et orientation de la politique de neutralité», rapport sur la neutralité 2022)¹⁰.

⁹ Voir le message du 28 décembre 1908 du Conseil fédéral concernant les conventions de La Haye de 1907 (FF 1909 I 97 p. 38).

¹⁰ www.parlament.ch > Travail parlementaire > Recherche Curia Vista > 22.3385 > Rapport en réponse à l'intervention parlementaire.

La relation entre le droit de la neutralité, codifié en 1907, et la Charte¹¹ de l'ONU, adoptée en 1945, soulève des questions juridiques particulières. Dans la doctrine du droit international public, certaines voix jugent le droit de la neutralité obsolète depuis l'entrée en vigueur de la Charte de l'ONU en 1945¹². Cette position ne correspond cependant pas à la doctrine majoritaire du droit international. Selon la pratique des États et la doctrine dominante, le droit de la neutralité reste applicable en cas de violations graves de la Charte de l'ONU, tant que le Conseil de sécurité de l'ONU, en tant qu'organe compétent, n'adopte pas de mesures contre l'État contrevenant. Le cas échéant, les règles de la Charte de l'ONU et du droit de la neutralité coexistent¹³. C'est ce que la Suisse a fait valoir lors de son adhésion à l'ONU en 2002, en mentionnant expressément dans sa demande d'adhésion le maintien de sa neutralité¹⁴ et en garantissant ainsi ses obligations parallèles découlant du droit de la neutralité et de la Charte de l'ONU.

En raison de l'ancrage de la neutralité dans le droit international, il faut tenir compte du rapport entre le droit international et le droit interne au sens de la Constitution. En vertu du système moniste, le droit international s'applique directement dans l'ordre juridique suisse sans qu'un acte de transformation spécial soit nécessaire pour le transposer dans le droit interne. Le Tribunal fédéral reconnaît le principe de la primauté du droit international, en particulier lorsque des droits garantis par les droits de l'homme sont concernés, même s'il n'est pas définitivement établi dans quelle mesure certaines exceptions en faveur du droit interne peuvent exister¹⁵. Dans ce cadre, le droit international de la neutralité doit également être respecté lors de l'application du droit suisse.

2.3 Pratique du Conseil fédéral

Le Conseil fédéral n'a cessé de développer sa pratique de la neutralité au fil des ans en tenant compte des intérêts de la Suisse, du contexte international et de l'évolution du droit international. On fait généralement la distinction entre la période précédant le rapport du 29 novembre 1993 sur la politique extérieure de la Suisse dans les années 90, annexe: rapport sur la neutralité (rapport sur la neutralité 1993)¹⁶ et la pratique ultérieure à sa publication. L'ensemble des décisions prises sur la base de la

¹¹ Charte des Nations Unies du 26 juin 1945, RS **0.120**, entrée en vigueur pour la Suisse le 10 septembre 2002.

¹² Voir p. ex. commentaire de Thomas Cottier dans la *Neue Zürcher Zeitung* du 15 juin 2022, www.nzz.ch/meinung/das-ende-der-neutralitaet-ld.1686876..

¹³ Voir Annuaire de la Commission du droit international 2011, Vol. II, Partie 2, voir notamment l'art. 17 et le commentaire officiel y afférent. Voir également les considérations de la Cour internationale de justice sur la *licéité de la menace ou de l'emploi des armes nucléaires*, avis consultatif, C.I.J. Recueil 1996, p. 226, ch. 88 et 89.

¹⁴ Assemblée générale du Conseil de sécurité du 24 juillet 2002: Demande d'admission de la Confédération suisse à l'Organisation des Nations Unies UNDOC A/56/1009-S/2002/801, <https://documents.un.org> > [Système de Diffusion Électronique des Documents](#) > [Rechercher](#).

¹⁵ ATF **125** II 417, p. 425; **136** III 168, consid. 3.3.4; **139** I 16, consid. 5.1; **142** II 35, consid. 3.2; **148** II 169, consid. 5.3.

¹⁶ FF **1994** I 150

conception de la neutralité et en application du droit de la neutralité et de la politique de neutralité, constituent la pratique de la Suisse en matière de neutralité. Elles décrivent de manière générale l'instrument utilisé par un État pour appliquer la neutralité¹⁷.

Entourée de belligérants, la Suisse reste neutre pendant la Première Guerre mondiale. Cette neutralité est respectée par les parties au conflit et la Suisse reste à l'écart de la guerre, contrairement à beaucoup d'autres États neutres et non neutres en Europe. Durant cette phase, la neutralité contribue également à préserver la cohésion interne, mise à mal par des tensions linguistiques, régionales et confessionnelles. En adhérant à la Société des Nations en 1920, la Suisse obtient une nouvelle reconnaissance internationale de sa neutralité permanente et est dispensée de participer aux sanctions militaires prévues par la Société des Nations – mais pas aux sanctions économiques (neutralité dite «différentielle»)¹⁸. Face aux événements dramatiques qui aboutissent finalement à la Seconde Guerre mondiale, la Suisse décide en 1938, avec l'approbation du Conseil de la Société des Nations, de réduire au minimum son engagement au sein de la Société des Nations et de renoncer aux sanctions (neutralité dite «intégrale»)¹⁹. La neutralité intégrale détermine l'attitude de la Suisse au cours de la Seconde Guerre mondiale. Toutefois, la période du conflit est marquée par de nombreuses violations de la neutralité dues à une situation géopolitique difficile²⁰. Bien qu'idéologiquement et économiquement ancrée dans le camp occidental, la Suisse évite – même pendant la guerre froide – toute participation à des institutions politiques ou militaires multilatérales, n'adhère pas à l'ONU dans un premier temps et se tient à distance du processus d'unification européenne²¹. En 1951, elle décide de participer de manière informelle à la politique d'embargo contre le bloc de l'Est²². À partir de 1960, le Conseil fédéral commence à prendre ses distances avec cette conception extensive de la neutralité. En 1963, la Suisse adhère au Conseil de l'Europe et, dès les années 70, s'engage au sein de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (depuis 1995: Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe [OSCE]).

¹⁷ Voir le rapport sur la neutralité 2022, p. 32

¹⁸ Voir à ce sujet: *L'accession de la Suisse comme membre de la Société des Nations. Résolution adoptée par le Conseil de la Société des Nations* (13 février 1920). In: Sacha Zala, Marc Perrenoud (éd.) (2019): *La Suisse et la construction du multilatéralisme*. Vol. 2. *Documents diplomatiques suisses sur l'histoire de la Société des Nations 1918–1946*, vol. 14, doc. 18, Berne, dodis.ch/1721.

¹⁹ Voir à ce sujet: *Le Chef de la Division des Affaires étrangères du Département politique*, P. Bonna, aux Légations de Suisse (11. mai 1938). In: Oscar Gauye (éd.) (1994): *Diplomatic Documents of Switzerland*, vol. 12, doc. 293. Berne, www.dodis.ch/46553; *Neutralité de la Confédération suisse dans le cadre de la Société des Nations* (11 mai 1938), www.dodis.ch/54194; *Résolution du Conseil de la SdN concernant la neutralité intégrale de la Suisse* (14 mai 1938). In: Sacha Zala, Marc Perrenoud (éd.) (2019): *La Suisse et la construction du multilatéralisme*, vol. 2. *Documents diplomatiques suisses sur l'histoire de la Société des Nations 1918–1946*, vol. 14, doc. 41, Berne, dodis.ch/C1660

²⁰ Voir notamment la synthèse effectuée par Alois Riklin, *Neutralität am Ende? 500 Jahre Neutralität der Schweiz*, Revue de droit suisse 125 (2006), 583–598, p. 590.

²¹ Voir notamment les directives de 1954 émises par le Département politique fédéral ([doctrine Bindschedler](http://www.dodis.ch/9564)) et l'interprétation extensive des effets anticipés du droit de la neutralité qu'elles contiennent, www.dodis.ch/9564.

²² Voir documents diplomatiques concernant l'accord Hotz-Lindner (1951) et le commerce Est-Ouest (1945–1990), www.dodis.ch/T1803. Voir aussi n° 1491. *Haltung der Schweiz im West-Ost-Handel* (27 juillet 1951). In: Fleury, Antoine et al. (éd.) (2001). *Diplomatische Dokumente der Schweiz*, vol. 18, doc. 106, Zurich, dodis.ch/7230.

La chute du mur de Berlin en 1989 entraîne un changement radical dans le monde et marque la fin de la guerre froide. L'année suivante, le Conseil de sécurité de l'ONU prend des sanctions contre l'Irak en réaction à l'attaque du Koweït. Bien que la Suisse ne soit pas membre de l'ONU à cette époque, le Conseil fédéral décide pour la première fois d'adopter les sanctions non militaires de l'ONU²³.

En 1993, le Conseil fédéral rédige le rapport sur la neutralité 1993, qui constitue aujourd'hui encore la base de la conception de la neutralité de la Suisse. Le texte précise qu'en ces «temps de transition et d'incertitude, la neutralité continue de représenter un instrument approprié pour la conduite de la politique étrangère et de sécurité de la Suisse»²⁴. Ce rapport définit les paramètres suivants:

- La neutralité ne s'applique pas aux mesures prises par le Conseil de sécurité de l'ONU.
- La reprise autonome des mesures coercitives non militaires de l'ONU est possible, tout comme la participation à des mesures militaires de l'organisation.
- Des sanctions en dehors du cadre de l'ONU peuvent servir la paix et l'ordre international; une participation à des sanctions économiques est possible au cas par cas, sur la base d'une pesée des intérêts exhaustive.
- La neutralité n'est pas un obstacle à l'adhésion à l'UE.
- Par ses bons offices, la Suisse contribue activement aux efforts de paix, «ce qui confère à sa neutralité une fonction quasiment universelle»²⁵.
- En complément de la neutralité, la position jusqu'ici restrictive de la Suisse doit être modifiée en faveur d'une coopération renforcée avec d'autres États.

Le Conseil fédéral a confirmé, puis développé ces paramètres lors de travaux ultérieurs²⁶, précisant par exemple dans son rapport de 2015 sur la compatibilité entre l'adhésion au Conseil de sécurité de l'ONU et le principe de neutralité qu'une telle adhésion n'entraînerait pas d'obligations supplémentaires²⁷.

²³ Voir à ce sujet: *Aktennotiz Beurteilung der Wirtschaftsmassnahmen gegenüber Irak und Kuwait aus der Sicht der schweizerischen Neutralität* (15.8.1990), e. a. in: Zala, Sacha e. a. (éd.) (2021). *Diplomatische Dokumente der Schweiz*, vol. 1990, doc. 30, Berne, www.dodis.ch/54497. Voir aussi la compilation thématique sur les sanctions de l'ONU contre l'Irak et le Koweït, www.dodis.ch/T1674.

²⁴ Rapport sur la neutralité 1993, p. 170

²⁵ Rapport sur la neutralité 1993, p. 210

²⁶ Rapport du groupe de travail interdépartemental du 30 août 2000, www.eda.admin.ch > Politique extérieure > Droit international public > Neutralité > Rapport sur la pratique de la neutralité au cours du conflit du Kosovo; message du 20 décembre 2000 concernant la loi sur les embargos 2000, FF **2001** 1341; La neutralité à l'épreuve de la crise en Irak. Synthèse du 2 décembre 2005 de la pratique suisse de la neutralité au cours du conflit en Irak en réponse au postulat Reimann (03.3066) et à la motion du groupe UDC (03.3050), FF **2005** 6535.

²⁷ Rapport du Conseil fédéral du 6 juin 2015 en réponse au postulat (13.3005) de la Commission de politique extérieure du Conseil national (CPE-N) du 15 janvier 2013, www.admin.ch > Documentation > Communiqués > Le Conseil fédéral approuve le rapport sur la candidature de la Suisse à un siège non permanent au Conseil de sécurité de l'ONU > Documents.

La pratique du Conseil fédéral depuis 1993 montre, encore plus clairement qu'à partir des années 60, que celui-ci a chaque fois utilisé la marge de manœuvre disponible dans l'intérêt supérieur de la Suisse. Dans le contexte du conflit du Kosovo de 1998/1999, le Conseil fédéral a par exemple décidé, en s'appuyant sur la doctrine du droit international et sur la pratique des États, qu'à défaut d'une décision du Conseil de sécurité de l'ONU, le principe de neutralité serait appliqué. Dans le même temps, la Suisse a, pour la première fois de son histoire, appliqué des sanctions de l'Union européenne (UE), tout en décidant de ne pas reprendre l'embargo pétrolier de l'UE contre la Yougoslavie pour des raisons liées au droit de la neutralité, le pétrole étant considéré par le Conseil fédéral comme un bien utilisable à des fins militaires. Pendant la guerre d'Irak en 2003, le Conseil fédéral a estimé qu'il s'agissait d'un cas de neutralité puisque l'intervention militaire des États-Unis, de la Grande-Bretagne et d'autres partenaires de coalition n'avait pas été autorisée par le Conseil de sécurité de l'ONU²⁸.

Depuis son adhésion à l'ONU en 2002, la Suisse est tenue de reprendre les sanctions onusiennes. En raison de l'embargo sur les armes décrété contre l'Irak par le Conseil de sécurité de l'ONU, le principe d'égalité de traitement prévu par le droit de la neutralité ne s'appliquait pas dans ce cas. Pour des raisons de politique de neutralité notamment, le Conseil fédéral a toutefois décidé de faire preuve de retenue dans l'autorisation d'exportations vers les États-Unis et la Grande-Bretagne et a introduit une procédure d'autorisation élargie. Dès 2006, le Conseil de sécurité de l'ONU a pris des sanctions contre l'Iran en raison de son programme nucléaire et de la violation des obligations de droit international qui en découlaient. En tant que membre de l'ONU, la Suisse a repris ces sanctions. En revanche, le Conseil fédéral a décidé en 2011, après que l'UE et d'autres États ont pris des sanctions supplémentaires, de ne reprendre que partiellement les nouvelles mesures de l'UE, car un conflit armé international – et donc un cas de neutralité – ne pouvait être exclu à l'époque. Les exigences en matière de crédibilité découlant du mandat de puissance protectrice de la Suisse dans le cadre de la représentation des intérêts entre les États-Unis et l'Iran sont entrées en ligne de compte dans l'évaluation de la politique de neutralité. De même, lors de l'application de la neutralité dans le contexte de l'intervention militaire de la Russie dans l'est de l'Ukraine et de l'annexion de la Crimée en 2014, la Suisse a tenu compte de son rôle particulier de présidente de l'OSCE lors de la médiation visant à trouver une solution pacifique. Le Conseil fédéral a ainsi décidé de reprendre intégralement les sanctions de l'UE concernant la non-reconnaissance de l'annexion de la Crimée, tout en adoptant dans tous les autres domaines des mesures destinées à empêcher le contournement des sanctions.

Le Conseil fédéral a procédé de manière similaire dans le cas des conflits armés internes présentant une dimension internationale. Dans le contexte du printemps arabe de 2011, lorsque le Conseil de sécurité de l'ONU a autorisé les États à prendre des mesures – notamment sous forme d'opérations aériennes – pour protéger la population civile contre les attaques armées du régime de Kadhafi (résolution 1973 sur la Libye), le Conseil fédéral a approuvé les demandes de transit visant à mettre en œuvre

²⁸ *La neutralité à l'épreuve du conflit en Irak*, Synthèse du 2 décembre 2005 de la pratique suisse de la neutralité au cours du conflit en Irak en réponse au postulat Reimann (03.3066) et à la motion du groupe UDC (03.3050), FF **2005** 6535, p. 6555

ladite résolution. Lors du conflit en Syrie, la Suisse a également repris l'intégralité des sanctions de l'UE prises en 2011 en réaction aux graves violations des droits de l'homme commises par le régime Assad. En revanche, lorsque les États-Unis et d'autres États ont mené à partir de 2014 des attaques aériennes contre l'organisation terroriste EI en Syrie, les autorités suisses ont refusé, en l'absence de résolutions pertinentes du Conseil de sécurité de l'ONU, et pour des raisons de politique de neutralité, les demandes de transit des États-Unis et de leurs États partenaires qui menaient directement dans la zone de conflit en Syrie. Le conflit armé interne qui oppose le gouvernement yéménite aux rebelles houthis depuis 2014 est réputé avoir une dimension internationale, puisqu'une coalition d'États dirigée par l'Arabie saoudite est intervenue pour soutenir le gouvernement yéménite, alors que l'Iran semble soutenir les rebelles houthis sans pour autant intervenir militairement. Le Conseil fédéral a donc décidé, dans une optique de maintien de la paix, de la sécurité internationale et de la stabilité régionale, de ne pas exporter de matériel de guerre vers les États de la coalition au Yémen s'il y avait des raisons de supposer que ce matériel serait engagé dans le conflit au Yémen.

Au début de l'agression militaire russe contre l'Ukraine en 2022, le Conseil de sécurité de l'ONU n'a pu adopter de résolution puisque la Russie, en tant que membre permanent disposant du droit de *veto*, s'y est opposée. En conséquence, le Conseil fédéral a décidé, conformément à ses obligations issues du droit international et à sa pratique antérieure, de condamner fermement les graves violations du droit international commises par la Russie et de reprendre les sanctions adoptées par l'UE, une décision motivée par la forte intensité des violations en comparaison avec la situation de 2014 ainsi que par la volonté de la Russie de ne plus négocier.

Si, lors de la reprise de sanctions, la Suisse doit restreindre l'exportation ou le transit de biens utilisables à des fins militaires pour l'une des parties au conflit, le droit de la neutralité l'oblige à également appliquer cette restriction à l'autre partie (principe de l'égalité de traitement). Le Conseil fédéral l'a fait notamment pour certains biens militaires spécifiques ou certains biens à double usage destinés à un destinataire final ou à un usage final de nature militaire afin d'empêcher que du matériel à usage militaire ne favorise l'Ukraine en tant que partie au conflit. En ce qui concerne le matériel de guerre, la loi fédérale du 13 décembre 1996 sur le matériel de guerre (LFMG)²⁹ interdit déjà leur exportation vers des pays impliqués dans un conflit armé international, à l'image de la Russie et de l'Ukraine. Par ailleurs, le Conseil fédéral a également tenu compte des spécificités de la Suisse en ne reprenant pas l'interdiction de diffusion de certains médias russes, qu'il a jugée incompatible avec la conception suisse de la liberté d'expression.

Il convient en outre de mentionner la réglementation de la non-réexportation s'agissant des exportations de matériel de guerre. En vertu de l'art. 18, al. 1, LFMG, les acheteurs étatiques de matériel de guerre suisse doivent signer une déclaration de non-réexportation dans laquelle ils s'engagent à ne pas réexporter le matériel sans l'accord de l'autorité suisse compétente en matière d'autorisation. Ni la LFMG ni l'ordonnance du 25 février 1998 sur le matériel de guerre (OMG)³⁰ ne définissent explicitement les

²⁹ RS 514.51

³⁰ RS 514.511

critères selon lesquels le Secrétariat d'État à l'économie ou le Conseil fédéral évaluent les demandes de réexportation émanant de gouvernements étrangers. Dans la pratique, les autorités chargées de délivrer les autorisations appliquent toutefois les mêmes critères que pour l'exportation directe de matériel de guerre. Ces critères sont définis aux art. 22 et 22a LFMG et interdisent notamment l'exportation (et donc le transfert) de matériel de guerre vers des pays impliqués dans un conflit armé international. Le cas échéant, des considérations liées au droit de la neutralité jouent également un rôle dans l'évaluation de telles demandes, à l'image du principe d'égalité de traitement dans le cas de l'Ukraine. Le Conseil fédéral a rejeté à plusieurs reprises de telles demandes au motif que l'approbation par les autorités suisses de la transmission de matériel de guerre suisse à l'Ukraine par des États tiers violerait la LFMG et les obligations de la Suisse en matière de droit de la neutralité parce qu'un belligérant s'en trouverait favorisé. Il a toutefois précisé que le droit de la neutralité n'impose pas de directives pour les chaînes de valeur internationales et que la livraison de matériel de guerre sous forme de pièces détachées et d'éléments d'assemblage aux pays mentionnés à l'annexe 2 de l'OMG reste possible sous certaines conditions³¹. L'initiative populaire n'évoque pas la thématique de l'exportation de matériel de guerre ou de la déclaration de non-réexportation et ne devrait donc pas entraîner de changement dans ce domaine.

Les explications ci-dessus montrent que la souplesse dans la politique extérieure et dans la gestion de la neutralité est payante. Le Conseil fédéral l'utilise au mieux pour la défense des intérêts et des valeurs de la Suisse à la lumière des besoins de la solidarité internationale et pour le bien de la communauté internationale. Il procède à une analyse approfondie et au cas par cas de chaque situation en considérant et en pondérant les différents aspects de la politique extérieure, y compris ceux de la politique de neutralité.

3 Buts et contenu de l'initiative

3.1 Buts visés

L'objectif de l'initiative est de préserver la neutralité de la Suisse afin que celle-ci soit respectée par tous les pays du monde en tant que pays stable et sûr et qu'elle puisse mettre ses services à disposition en qualité de médiatrice. Pour atteindre cet objectif, l'initiative veut inscrire dans la Constitution, par le nouvel art. 54a P-Cst., une certaine conception, et partant, une certaine forme de neutralité de la Suisse. Cette neutralité doit s'appliquer de façon permanente et sans exception. Elle doit être armée, avec une armée capable de défendre le pays et les personnes en cas d'attaque. Selon le comité d'initiative, la neutralité implique la non-participation à des alliances militaires et politiques ainsi que le renoncement à des mesures coercitives non militaires. Il s'agit, selon lui, de garantir le maintien de la neutralité suisse dans le sens d'une neutralité «inconditionnelle» et absolue érigée en maxime d'État. Il fait valoir que l'ancrage de ce principe dans la Constitution permettrait de protéger plus efficacement la Suisse contre les attaques. Par ailleurs, une telle conception de la neutralité renforcerait l'ar-

³¹ Voir le rapport sur la neutralité 2022, p. 21

chitecture multilatérale de la politique extérieure de la Suisse, sa politique de paix et sa diplomatie des bons offices³².

3.2 Réglementation proposée

Conformément au texte de l'initiative, la conception de la neutralité de la Suisse doit respecter les principes suivants:

- La Suisse est neutre, et sa neutralité est perpétuelle et armée.
- La Suisse n'adhère à aucune alliance militaire ou défensive. La seule exception tolérée est la coopération avec une telle alliance en cas d'attaque militaire directe contre la Suisse ou en cas d'actes préparatoires à une telle attaque.
- La Suisse ne participe pas aux conflits militaires entre États tiers.
- Elle ne prend pas de mesures coercitives non militaires (sanctions) contre des États belligérants, sous réserve de ses obligations envers l'ONU. Les mesures visant à éviter le contournement des mesures coercitives non militaires prises par d'autres États restent autorisées.
- La Suisse utilise sa neutralité perpétuelle pour de bons offices afin de prévenir et résoudre les conflits, et met à disposition ses services en qualité de médiatrice.

3.3 Commentaire et interprétation du texte de l'initiative

Une partie des dispositions du texte de l'initiative correspond à la situation juridique et à la pratique actuelles. Il existe toutefois des différences significatives, et l'initiative soulève plusieurs questions d'interprétation.

3.3.1 Art. 54a, al. 1, P-Cst.

3.3.1.1 «La Suisse est neutre»

L'initiative vise à inscrire explicitement dans la Constitution la neutralité de la Suisse en tant que principe régissant les relations avec l'étranger (chap. 2, section 1, Cst.) et, partant, la politique extérieure. La pratique actuelle de la Suisse considère la neutralité comme un instrument de la politique de sécurité et de la politique extérieure favorisant la concrétisation d'intérêts inscrits dans la Constitution, tels que l'indépendance et la sécurité du pays (art. 2, al. 1, 54, al. 2, et 57, al. 1, Cst.), la prospérité commune (art. 2, al. 2, et 54, al. 2, Cst.), la cohésion interne (art. 2, al. 2, Cst.) ainsi que la conservation durable des ressources naturelles et l'instauration d'un ordre international juste et pa-

³² Voir l'argumentaire du comité de l'initiative sur la neutralité, www.neutralitaet-ja.ch
> Argumentaire.

cifique (art. 2, al. 4, et 54, al. 2, Cst.)³³. Le passage du caractère instrumental au principe de politique extérieure n'entre pas en contradiction directe avec les dispositions actuelles de la Constitution. La question du positionnement de ce nouveau paradigme par rapport aux autres principes de la politique extérieure inscrits à l'art. 54 Cst. devra toutefois être éclaircie dans la pratique en fonction du cas concret³⁴.

3.3.1.2 «Sa neutralité est perpétuelle et armée»

Le fait que la neutralité suisse soit perpétuelle, c'est-à-dire permanente, résulte déjà de sa consécration en droit international dans le traité de paix de Paris de 1815. Lors de la Conférence de paix de Paris, les grandes puissances européennes reconnaissent la neutralité perpétuelle de la Suisse et garantissent l'inviolabilité de son territoire. C'est la première fois que la neutralité de la Suisse est reconnue par le droit international. Un État neutre permanent est un État qui ne participe en aucun cas à une guerre entre États. Il ne déclenche pas de guerre et ne se laisse pas entraîner dans un conflit. La neutralité permanente est donc avant tout un engagement en faveur de la paix. Au regard du droit international, la neutralité perpétuelle peut également être dénoncée unilatéralement.

Le fait que la Suisse possède une armée découle de l'obligation – émanant du droit de la neutralité – de ne pas mettre son territoire à la disposition de parties en conflit. L'armée contribue à imposer le statut de neutralité et à empêcher que le territoire national soit utilisé à des fins de guerre. L'armée suisse sert donc non seulement à défendre l'indépendance de la Suisse et son intégrité territoriale, mais aussi à empêcher les actes contraires à la neutralité d'États belligérants sur son propre territoire. La neutralité armée permanente de la Suisse a été internationalement reconnue dans une déclaration des grandes puissances européennes (Russie, Angleterre, Prusse, Autriche et France) au lendemain du Congrès de Vienne, lors de la Conférence de paix de Paris de 1815.

3.3.2 Art. 54a, al. 2, P-Cst.

3.3.2.1 «La Suisse n'adhère à aucune alliance militaire ou défensive»

Le texte de l'initiative interdit à la Suisse d'adhérer à une alliance militaire ou défensive. Il évoque les alliances militaires ou défensives en général, sans préciser s'il s'agit d'alliances avec ou sans devoir d'assistance. Une alliance militaire a pour objet la

³³ Voir p. ex. rapports de 1993 et de 2022 sur la neutralité; message du 23 janvier 2013 concernant la loi fédérale sur les prestations de sécurité privées fournies à l'étranger, FF 2013 1573; message du 5 mars 2021 relatif à l'initiative populaire «Contre les exportations d'armes dans des pays en proie à la guerre civile (initiative correctrice)» et au contre-projet indirect (modification de la loi fédérale sur le matériel de guerre), FF 2021 623.

³⁴ Voir à ce sujet p. ex. Giovanni Biaggini (2017), Kommentar BV, Zurich 2017, art. 185, ch. 5, et art. 54, ch. 17 à 21.

coopération militaire entre États. Une alliance défensive est une forme particulière d'alliance militaire axée sur la défense collective de ses membres et qui comporte généralement un devoir d'assistance. L'alliance militaire avec devoir d'assistance la plus connue est l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN). Il existe également de nombreuses alliances militaires régionales avec ou sans devoir d'assistance, telles que l'accord de coopération militaire tripartite entre l'Australie, le Royaume-Uni et les États-Unis (AUKUS) sans devoir d'assistance.

3.3.2.2 **«Est réservée la coopération avec une telle alliance en cas d'attaque militaire directe contre la Suisse ou en cas d'actes préparatoires à une telle attaque»**

Outre la question de l'adhésion à une alliance, l'initiative pose également des exigences dans le domaine de la coopération avec des alliances militaires ou défensives. Une coopération avec de telles alliances ne doit être possible que dans le cas d'une attaque militaire directe contre la Suisse ou d'actes préparatoires à une telle attaque, et non de manière prospective.

L'initiative ne fournit pas de précision sur la notion d'«attaque militaire directe» ou sur ce qui doit être considéré comme un acte préparatoire à une telle attaque. Le droit international peut servir d'outil d'interprétation: en vertu du droit international, il y a attaque ou agression lorsqu'un État use de la force militaire contre la souveraineté, l'intégrité territoriale ou l'indépendance politique d'un autre État³⁵. La qualification de l'acte doit notamment tenir compte de l'intensité des violences commises. Il peut s'agir d'une intervention directe, comme le déploiement de forces armées sur le territoire d'un autre État, ou d'une intervention indirecte, à l'image d'une assistance étatique apportée aux activités militaires d'un acteur non étatique dirigées contre un autre État. Une action offensive ne doit pas nécessairement être menée par des moyens cinétiques, mécaniques ou par des armes. Un belligérant pourrait également atteindre ses objectifs en portant atteinte aux infrastructures essentielles au fonctionnement de l'État, des processus économiques et de la vie sociale. Les attaques terroristes et les cyberattaques de grande ampleur peuvent être qualifiées d'agressions armées. La question de savoir à partir de quel moment les critères qualifiant une attaque sont remplis au regard du droit international n'est toutefois pas encore définitivement tranchée pour le cyberspace. L'intensité et l'impact de l'acte sont déterminants pour sa classification ultérieure. Ainsi, la multiplication de petits actes de violence peut en fin de compte être considérée comme une agression. Selon la pratique en droit international, le moment à partir duquel une action peut être assimilée à un acte préparatoire est déterminé par le fait que cette action a servi à préparer une attaque militaire imminente. Les cyberopérations peuvent également servir à préparer des opérations militaires³⁶.

³⁵ *Définition de l'agression* (1^{er} janvier 1975), UNDOC A/RES/3314 (XXIX), www.undocs.org.

³⁶ Voir à ce sujet le rapport du Conseil fédéral du 24 août 2016, FF 2016 7549, pp. 7642 à 7644.

3.3.3 Art. 54a, al. 3, P-Cst.

3.3.3.1 «La Suisse ne participe pas aux conflits militaires entre États tiers»

Le texte de l’initiative exclut la participation de la Suisse à des conflits militaires. En droit international, les conflits militaires sont qualifiés de conflits armés internationaux. La notion de conflit armé international s’applique à tout acte de violence armée entre deux ou plusieurs États.

3.3.3.2 «[...] et elle ne prend pas non plus de mesures coercitives non militaires contre un État belligérant»

Le texte de l’initiative prévoit que la Suisse ne peut prendre aucune mesure coercitive non militaire contre des États belligérants. En droit international, les mesures de coercition non militaires sont des mesures prises par un État isolé, par un groupe d’États ou par une organisation internationale pour faire cesser une violation du droit international sans avoir recours à la force militaire³⁷. On les désigne généralement sous le nom de «sanctions». Si l’État, son appareil étatique et son patrimoine sont généralement les destinataires des sanctions, il arrive également que des individus ou d’autres acteurs non étatiques soient concernés par de telles mesures. Les sanctions peuvent notamment prendre la forme de restrictions imposées au trafic des marchandises ou des services, de sanctions financières ou d’interdictions d’entrée³⁸. Les mesures n’impliquant pas l’emploi de la force armée peuvent également comprendre des sanctions diplomatiques ou l’exclusion d’un État d’une organisation internationale³⁹.

Le texte de l’initiative est, à maints égards, sujet à interprétation. Ainsi, la notion d’«États belligérants» ne permet pas de déterminer clairement si la mise en œuvre de mesures coercitives non militaires à l’encontre d’individus ou d’autres acteurs non étatiques demeure possible. On ignore également si cette formulation désigne uniquement les États en guerre contre d’autres États ou également ceux menant une guerre contre certains acteurs non étatiques, par exemple en cas de conflit armé interne. Étant donné que le champ d’application du droit de la neutralité se limite aux conflits entre États, on peut considérer que cette disposition s’appliquerait uniquement aux conflits interétatiques. Par ailleurs, l’exigence selon laquelle la Suisse ne *prend* pas de mesures coercitives non militaires manque de clarté. En vertu de la loi du 22 mars 2002 sur les embargos (LEmb)⁴⁰, la Confédération peut édicter des mesures de coercition pour appliquer des sanctions visant à faire respecter le droit international public décrétées par l’ONU, l’OSCE ou les principaux partenaires commerciaux de la Suisse, dont l’UE. Le Conseil fédéral procède à une pesée des intérêts en tenant compte de critères relevant de la politique extérieure, de la politique économique extérieure et du droit. La

³⁷ Andrea Marco Steingruber, Embargogesetz Kurzkomentar, Zurich/Saint-Gall 2023, p. 19.

³⁸ Andrea Marco Steingruber, Embargogesetz Kurzkomentar, Zurich/Saint-Gall 2023, pp. 17 à 19 et 22.

³⁹ Charte des Nations Unies du 26 juin 1945, art. 41

⁴⁰ RS 946.231

LEmb n'offre pas de base légale permettant à la Suisse d'édicter des sanctions autonomes. Le Conseil fédéral peut toutefois prendre des sanctions unilatérales sur la base de l'art. 184 Cst. Cela concerne notamment les mesures diplomatiques, comme l'expulsion de personnel diplomatique de Suisse⁴¹. On peut donc se demander si l'initiative se borne à évoquer les mesures prises individuellement par la Suisse ou s'il y a lieu de considérer que la Suisse ne peut plus prendre de sanctions internationales fondées sur la LEmb. L'argumentaire du comité d'initiative parle de sanctions économiques. Il semble donc que la réglementation vise au moins à couvrir également les sanctions prévues par la LEmb, d'autant que l'initiative mentionne les sanctions de l'ONU.

3.3.3.3 **«Sont réservées ses obligations envers l'Organisation des Nations Unies (ONU) et les mesures visant à éviter le contournement des mesures coercitives non militaires prises par d'autres États»**

L'initiative précise que la Suisse continue de remplir ses obligations envers l'ONU dans le domaine des mesures coercitives non militaires. Elle fait ici référence à l'obligation qu'a la Suisse, en vertu du droit international, de mettre en œuvre les sanctions décidées par le Conseil de sécurité de l'ONU. L'art. 41 de la Charte de l'ONU prévoit que le Conseil de sécurité peut prendre des mesures n'impliquant pas l'emploi de la force armée pour maintenir ou rétablir la paix et la sécurité internationales. Cette obligation de mise en œuvre découle de l'adhésion de la Suisse à l'ONU⁴². On ignore quelle serait la portée de cette réserve en cas d'imposition de sanctions par l'Assemblée générale des Nations Unies. De telles sanctions ne seraient pas juridiquement contraignantes, et l'on peut donc se demander si cette réserve serait applicable.

L'initiative mentionne en outre la possibilité de prendre des mesures visant à éviter le contournement de sanctions imposées par d'autres États. La formulation «d'autres États» n'indique pas clairement si ces dispositions concernent également des organisations comme l'UE ou l'OSCE. Étant donné que les sanctions sont en fin de compte mises en œuvre par les États membres de ces institutions, on peut supposer que des organisations comme l'UE sont également concernées par cette réglementation. La Confédération a par exemple adopté une série de mesures de ce type après l'annexion de la Crimée par la Russie en 2014 afin d'empêcher le contournement des sanctions de l'UE via la Suisse, laquelle assumait à l'époque un rôle particulier en tant que présidente de l'OSCE. Ces mesures portaient notamment sur l'obtention d'autorisations pour l'émission d'instruments financiers à long terme de certaines banques et entreprises russes ou sur le durcissement du contrôle des exportations. La prévention efficace des tentatives de contournement des sanctions nécessite une étroite coordination

⁴¹ Voir à ce sujet le message du 20 décembre 2000 concernant la loi fédérale sur l'application de sanctions internationales, FF **2001** 1341, pp. 1360, 1364 et 1365.

⁴² Charte des Nations Unies du 26 juin 1945, art. 25.

internationale. La Suisse suit attentivement les discussions internationales sur cette question et coopère étroitement avec l'UE et d'autres partenaires⁴³.

3.3.4 **Art. 54a, al. 4, P-Cst.**

3.3.4.1 **«La Suisse fait usage de sa neutralité perpétuelle pour prévenir et résoudre les conflits, et elle met à disposition ses services en qualité de médiatrice»**

L'art. 54a, al. 4, P-Cst. dispose expressément que la Suisse doit faire usage de sa neutralité perpétuelle pour prévenir et résoudre les conflits et mettre à disposition ses services en qualité de médiatrice. Cet alinéa fixe ainsi des buts à la neutralité. À l'avenir, le Conseil fédéral se verrait contraint, dans l'élaboration de sa politique extérieure, d'arbitrer entre la neutralité en tant que principe de politique extérieure et les objectifs ainsi poursuivis, et les autres intérêts de la Suisse en matière de sécurité et de politique étrangère. Peuvent être citées l'indépendance et la sécurité (art. 2, al. 1, 54, al. 2, et 57, al. 1, Cst.), la prospérité commune (art. 2, al. 2, et 54, al. 2, Cst.), la cohésion interne (art. 2, al. 2, Cst.) ainsi que la conservation durable des ressources naturelles et l'instauration d'un ordre international juste et pacifique (art. 2, al. 4, et 54, al. 2, Cst.).

4 **Appréciation de l'initiative**

4.1 **Appréciation des buts de l'initiative**

Comme expliqué ci-dessus, l'initiative veut ancrer dans la Constitution non seulement la neutralité de la Suisse, mais aussi une certaine conception de celle-ci. En conséquence, il ne serait par la suite plus possible de faire évoluer le principe de neutralité autrement que par une révision de la Constitution. L'initiative mettrait fin à la pratique constitutionnelle, menée avec succès depuis 175 ans, qui consiste à appliquer la neutralité avec souplesse en tenant compte du contexte international et des développements du droit international. Dans ce cadre, le Conseil fédéral a toujours considéré la neutralité comme un instrument de politique de sécurité, de politique extérieure et de politique économique capable de s'adapter à un environnement international changeant et œuvrant en faveur de l'indépendance et de la sécurité de la Suisse, de la prospérité commune, de la cohésion interne, des valeurs nationales du pays et d'un ordre international juste et pacifique. Cette souplesse comprend aujourd'hui la possibilité pour la Suisse de coopérer avec des alliances militaires en matière de politique de sécurité, dans le respect de la neutralité, ce qui sert la capacité de défense de la Suisse. La possibilité d'une reprise de sanctions au cas par cas est favorable aux intérêts de la Suisse, à savoir le respect du droit international, le maintien de ses valeurs et la solidarité avec ses principaux partenaires dans le domaine économique et la sécurité ainsi que sur le plan de la politique extérieure. Dans le contexte international volatil d'aujourd'hui, l'inscription dans la Constitution d'une certaine conception de la neutralité

⁴³ www.admin.ch > Documentation > Communiqués > Ukraine: la Suisse met en œuvre le 11^e paquet de sanctions (16 août 2024).

voulue par l'initiative ne serait donc pas opportun. La souplesse dans l'application de la neutralité, dans le cadre des prescriptions de droit international en vigueur, revêt au contraire une importance cruciale pour la sauvegarde optimale des intérêts nationaux suisses.

4.2 Conséquences en cas d'acceptation

L'initiative est partiellement conforme à la pratique du Conseil fédéral. Lorsqu'elle s'en écarte, elle induit toutefois des changements aux conséquences importantes.

4.2.1 Cohérence avec la pratique actuelle

4.2.1.1 Perpétuelle et armée

«Perpétuelle et armée» sont aujourd'hui déjà deux caractéristiques de la neutralité que le Conseil fédéral a toujours défendues et qui sont également attestées et reconnues par le droit international. La Suisse a toujours appliqué une stratégie de défense nationale la plus autonome possible dans l'optique de protéger son territoire et sa population. Ce principe n'a jamais été remis en question. Cela n'empêcherait toutefois nullement la Suisse de renoncer de manière unilatérale à son statut d'État neutre et d'abandonner sa neutralité si elle le jugeait nécessaire à la défense de ses intérêts nationaux. Sa neutralité ne lui est pas imposée par le droit international. L'inscription explicite d'une neutralité perpétuelle et armée dans la Constitution n'y changera rien. La Suisse a également le droit d'adapter sa neutralité à l'évolution du contexte extérieur et de la redéfinir dans le cadre des obligations de droit international qui lui incombent. Elle dispose à cet égard d'une importante marge de manœuvre, pour autant que le droit de la neutralité soit respecté. Selon la législation en vigueur, la neutralité ne peut être abandonnée que sous la forme d'une décision de principe, conformément au droit international. Le principe de la bonne foi exige à cet égard que la Suisse informe de manière appropriée les autres États intéressés d'une prise de distance par rapport à sa politique de neutralité et qu'elle ne modifie pas brusquement son statut juste avant ou pendant une guerre, pour autant qu'elle ne soit pas elle-même attaquée. Sur le plan interne, un abandon de la neutralité nécessiterait aujourd'hui déjà une révision de la Constitution du point de vue de la doctrine constitutionnelle dominante⁴⁴. Les obstacles à un abandon de la neutralité seraient dès lors élevés.

4.2.1.2 Interdiction d'adhérer à une alliance militaire ou défensive impliquant un devoir d'assistance mutuelle

Aujourd'hui déjà, la Suisse ne peut adhérer à une alliance défensive avec devoir d'assistance, comme c'est le cas pour l'OTAN. Ce principe découle de l'effet anticipé du

⁴⁴ Mark E. Villiger, *Handbuch der schweizerischen Neutralität*, Schulthess, Zurich, 2023, p. 185 à 187 et 191 à 192.

droit de la neutralité, selon lequel un État neutre permanent ne peut créer en temps de paix des conditions qui l'empêcheraient de respecter en temps de guerre ses obligations découlant du droit de la neutralité. Ainsi, les activités menées en temps de paix ont un effet anticipé par rapport à un potentiel conflit armé international.

4.2.1.3 Interdiction de participer à des conflits militaires

La Suisse n'a plus participé à des conflits militaires entre États tiers depuis les guerres napoléoniennes et, aujourd'hui déjà, le droit de la neutralité exclut toute participation de la Suisse à de tels conflits militaires. La Suisse ne peut transmettre de matériel de guerre issu de ses propres stocks militaires aux parties à un conflit ni soutenir les combats avec sa propre armée. Elle n'a pas le droit de favoriser militairement l'un des belligérants. Il n'y a pas de neutralité face aux actions militaires menées par les États membres de l'ONU en exécution d'une décision du Conseil de sécurité de l'ONU. Cela correspond à la pratique actuelle de la Suisse.

4.2.1.4 Reprise de sanctions de l'ONU

La reprise des sanctions de l'ONU correspond à la pratique du Conseil fédéral depuis 1993 et a force obligatoire pour la Suisse depuis son adhésion à l'ONU en 2002. Le Conseil fédéral a constaté à maintes reprises que le principe des sanctions est compatible avec la neutralité, par exemple dans les rapports sur la neutralité de 1993 et de 2022 ou dans le message relatif à la LEmb⁴⁵. Le droit de la neutralité ne connaît pas davantage d'obligation ou d'interdiction de mesures coercitives non militaires à l'égard d'autres États.

4.2.1.5 Maintien de la paix

Aujourd'hui déjà, l'exigence du comité d'initiative, à savoir que la Suisse assume son rôle de médiatrice et utilise la neutralité pour assurer le maintien de la paix, correspond à la pratique du Conseil fédéral. La Suisse peut également se prévaloir d'une expérience longue et fructueuse dans le domaine des bons offices. Ces derniers sont une composante essentielle de la politique extérieure de la Suisse et lui permettent de contribuer activement aux efforts de paix, auxquels la Suisse participe également par des mesures de promotion de l'État de droit ou par des contributions à la promotion civile ou militaire de la paix. La neutralité n'est toutefois pas une condition indispensable à la réalisation de ces activités. Le poids politique, les compétences multilatérales, la discrétion et l'expérience de la diversité culturelle revêtent une importance croissante pour l'exercice des bons offices. Dans le cas de la Suisse, la neutralité contribue encore et toujours à asseoir la crédibilité de cet engagement et reste l'un des nombreux atouts associés au pays. Les bons offices sont l'expression de la solidarité de la

⁴⁵ FF 2001 1341

Suisse⁴⁶. L'inscription explicite de ce seul objectif de politique extérieure n'a par conséquent aucune incidence sur la politique de neutralité.

4.2.2 Dérrogation à la pratique actuelle

4.2.2.1 Conséquences de l'inscription de la neutralité dans la Constitution en tant que principe de la politique extérieure

Inscrire explicitement dans la Constitution une certaine conception de la neutralité revient à abandonner sa pratique flexible. La neutralité n'a jamais été un concept rigide et n'a jamais constitué une fin en soi; depuis ses débuts, elle a découlé du contexte contemporain et s'est développée en fonction des réalités internationales et des intérêts de la Suisse en matière de politique extérieure et intérieure. L'inscription de la neutralité en tant que principe de politique extérieure dans la Constitution implique une réduction de la marge de manœuvre nécessaire à une utilisation flexible de cet instrument, qui, dès lors, ne pourrait plus être utilisé comme un vecteur de réalisation des objectifs de politique extérieure, de politique de sécurité et de politique économique. Cette flexibilité, appliquée dans les limites du droit de la neutralité, a toujours joué un rôle important dans l'application de la neutralité comme instrument de défense des intérêts nationaux. Ces intérêts englobent notamment la sécurité, l'indépendance, la prospérité, la cohésion interne et l'instauration d'un ordre international juste et pacifique. Ils ont un poids différent selon le contexte de politique extérieure et de politique sécuritaire dans lequel ils s'inscrivent. Le Conseil fédéral a sans cesse réaffirmé l'importance de la flexibilité, notamment dans ses rapports sur la neutralité de 1993 et, plus récemment, d'octobre 2022⁴⁷.

Lors de chaque révision totale ou partielle de la Constitution, il a été renoncé à y inscrire la neutralité en tant que principe ou sous une forme particulière. Au cours des 175 ans d'histoire de la Constitution, il est donc toujours apparu qu'une telle inscription n'allait pas dans le sens des intérêts de la Suisse. Une acceptation de l'initiative supprimerait en grande partie une marge de manœuvre importante pour la défense des intérêts de la Suisse et la flexibilité nécessaire à l'application de sa neutralité. Toute modification substantielle de la politique de neutralité exigerait alors une révision de la Constitution⁴⁸ et tout ajustement de la pratique de la neutralité aux changements de circonstances interviendrait avec un décalage dans le temps important.

⁴⁶ Rapport sur la neutralité 2022, p. 3 et 14

⁴⁷ Rapport sur la neutralité 2022

⁴⁸ Mark E. Villiger, *Handbuch der schweizerischen Neutralität*, Schulthess, Zurich, 2023, p. 187, ch. 382, et 195, ch. 405.

4.2.2.2 Conséquences sur les alliances militaires et défensives

Dans le contexte actuel, une adhésion à une alliance sans devoir d'assistance serait admissible du point de vue du droit de la neutralité, même s'il faudrait sans doute procéder à un examen des aspects liés à la politique de neutralité. L'initiative entend interdire légalement l'adhésion à de telles alliances à l'avenir. Les alliances militaires régionales existantes, à l'image de l'AUKUS, présentent peu d'intérêt pour la Suisse en raison de l'éloignement géographique. Il n'est toutefois pas exclu que d'autres formats d'alliance se développent dorénavant. En réclamant leur interdiction, l'initiative se montre restrictive dans la mesure où aucun examen sous l'angle de la politique de neutralité ne pourrait plus être effectué. Eu égard à la détérioration du contexte sécuritaire en Europe et au climat général en matière de politique de sécurité, caractérisé par la volatilité, une certaine souplesse devrait être de mise dans l'évaluation des situations de crise.

4.2.2.3 Conséquences pour la coopération sur les questions relevant de la politique de sécurité

Selon la pratique établie en matière de neutralité, la coopération politique en matière de sécurité avec des alliances militaires ou défensives s'effectue dans les limites fixées par le droit de la neutralité. L'acceptation de l'initiative induirait un changement de cap de la politique de sécurité et entraverait considérablement la coopération en matière de sécurité et de défense. Selon le texte de l'initiative, la Suisse ne pourrait pas s'associer à des projets de coopération de l'OTAN destinés à former du personnel spécialisé aux procédures de gestion des cyberattaques et aux responsabilités qui y sont associées. Les formats de l'OTAN sont bien placés pour ce qui est de l'échange et des formations face à ce type de menaces. De nombreux projets de coopération avec des alliances défensives portent sur des domaines de natures civile et militaire.

Étant donné que la Suisse profite techniquement et matériellement de telles collaborations, une acceptation de l'initiative provoquerait un affaiblissement de la capacité de défense de la Suisse dans ce domaine. En raison de la dégradation de la situation sécuritaire en Europe et de la rapidité de l'évolution technologique, les échanges, les exercices et les formations générales ainsi que les acquisitions dans le cadre de partenariats relevant de la politique de sécurité sont indispensables à la Suisse. La plupart des partenaires déterminants de la Suisse en matière de politique de sécurité sont membres de l'OTAN et de l'UE. La Suisse statue aujourd'hui au cas par cas, en fonction de l'utilité et de la compatibilité avec le droit de la neutralité, sur des projets de coopération. Une restriction de cette coopération irait à l'encontre des intérêts de la Suisse en matière de politique de sécurité et de son indépendance, et nuirait à sa crédibilité en tant qu'actrice autonome de la politique de sécurité assumant ses propres responsabilités. Ce dernier point nécessite de promouvoir constamment la capacité de défense de la Suisse, notamment au regard des tensions géopolitiques croissantes et des nouveaux défis et menaces qui en découlent. Les menaces transfrontalières telles que les cyberattaques ou le terrorisme, auxquelles la Suisse est exposée au même titre que d'autres États, rendent de plus en plus nécessaire une coopération dans les

domaines civil et militaire avec des alliances défensives⁴⁹. Si des signes concrets montraient qu'une attaque militaire se prépare, il serait déjà trop tard pour une coopération avec les alliances concernées, faute de temps et de préparation. On peut en outre se demander si de telles alliances et de tels États partenaires seraient prêts à soutenir la Suisse dans ces circonstances. Par ailleurs, d'un point de vue réaliste, la situation sécuritaire en Europe devrait déjà s'être considérablement détériorée avant que la Suisse – entourée de pays partenaires – ne soit directement menacée par une attaque.

Pendant tout ce temps, elle serait exclue de la coopération avec les alliances militaires et ne bénéficierait pas de l'échange d'informations et de points de vue sur la situation de la menace. Elle pourrait dès lors ne pas être informée d'une attaque qui se préparerait contre elle.

Dans ce contexte, et comme le soulignait le Conseil fédéral dans son rapport complémentaire du 7 septembre 2022 au rapport sur la politique de sécurité 2021 sur les conséquences de la guerre en Ukraine⁵⁰, il n'est pas concevable de faire cavalier seul en matière de politique de sécurité et de renoncer à la coopération internationale dans le domaine de la défense. Cette réflexion s'applique également aux domaines de l'économie et de la recherche scientifique⁵¹. Il est dans l'intérêt de la Suisse d'orienter sa politique de sécurité et de défense de manière plus systématique vers la coopération internationale, afin qu'elle soit en mesure de préserver sa propre capacité d'action et de défense et de contribuer à la sécurité de son environnement régional⁵².

La base technologique et industrielle de la Suisse en rapport avec la sécurité pourrait également subir les effets néfastes d'une diminution sensible de la coopération politique de la Suisse sur les questions de sécurité, puisque la coopération internationale en matière d'armement serait également entravée. La fiabilité de la Suisse en tant que fournisseur de pièces d'armement et de biens d'équipement militaires pourrait être remise en question de manière encore plus manifeste à l'étranger, ce qui ne manquerait pas d'affaiblir l'industrie de l'armement, tributaire des exportations. Cela aurait des conséquences négatives sur la sécurité d'approvisionnement de l'armée, et par tant, sur la capacité de défense de la Suisse.

4.2.2.4 Conséquences pour la politique de sanctions

Les sanctions sont aujourd'hui un levier important dont disposent les États pour réagir aux violations du droit international. Le Conseil de sécurité de l'ONU est souvent bloqué ou paralysé du fait des tensions croissantes entre les grandes puissances, ce qui explique qu'il y ait de moins en moins de nouveaux régimes de sanctions de l'ONU et que les régimes existants ne soient parfois pas prolongés. C'est aussi ce qui explique un accroissement des sanctions en dehors du Conseil de sécurité de l'ONU. Il est dans

⁴⁹ Voir à ce sujet le rapport du Conseil fédéral du 24 novembre 2021, FF 2021 2895; Mark E. Villiger, *Handbuch der schweizerischen Neutralität*, Schulthess, Zurich, 2023, p. 216 à 217.

⁵⁰ FF 2022 2357, p. 16 à 18

⁵¹ Mark E. Villiger, *Handbuch der schweizerischen Neutralität*, Schulthess, Zurich, 2023, p. 217, ch. 462.

⁵² Rapport sur la neutralité 2022, p. 23

l'intérêt de la Suisse de s'associer à des mesures largement approuvées à l'échelle internationale, sa participation à l'instauration d'un ordre international juste et pacifique étant d'ailleurs inscrite dans l'article de but de la Constitution. La politique de sanctions réclamée par l'initiative remettrait ce principe en question. Le Conseil fédéral souligne également dans la stratégie de politique extérieure 2024–2027 que la Suisse peut – et veut – assumer sa part de responsabilité en Europe en tant qu'État neutre.

La LEmb n'oblige pas le Conseil fédéral à reprendre des sanctions (disposition potestative de l'art. 1, al. 1). Celui-ci décide au cas par cas si la Suisse reprend entièrement, partiellement ou pas du tout les sanctions internationales adoptées. L'exemple le plus récent est celui des sanctions prononcées par l'UE à l'encontre de la Russie, que la Suisse a reprises dans une large mesure. Une acceptation de l'initiative exclurait la reprise de sanctions de l'OSCE, de l'UE ou d'autres partenaires commerciaux importants à l'encontre d'États belligérants, ce qui signifie concrètement que la reprise de sanctions similaires à celles infligées à la Russie en février 2022 ne serait plus possible.

L'interdiction de reprendre certaines sanctions limiterait fortement la marge de manœuvre de la Suisse. Dès lors, elle ne pourrait plus, ou du moins plus de manière optimale, préserver ses propres intérêts économiques à court et à long terme ainsi que sa réputation de défenseur crédible d'un ordre international qui s'est toujours engagé à respecter et à faire respecter le droit international. Si la Suisse était le seul pays d'Europe occidentale à ne pas soutenir des sanctions de l'UE contre des États belligérants, il pourrait en résulter, outre une atteinte à sa réputation, des conséquences en matière de politique extérieure, de politique de sécurité et de politique économique.

Il est difficile de savoir si, sous le régime de la nouvelle disposition constitutionnelle, les mesures d'embargo déjà ordonnées précédemment devraient être maintenues ou levées. On pourrait par exemple se demander ce que cela impliquerait pour les sanctions imposées à la Russie depuis février 2022, autrement dit si celles-ci devraient être levées ou si aucune nouvelle sanction ne pourrait tout simplement plus être adoptée. L'effet de la disposition serait paradoxal dans le cas où l'UE aurait pris des sanctions contre un État impliqué dans une guerre après que ces sanctions ont été adoptées. Cela pourrait ainsi se produire dans le cas de l'Iran. Depuis 2007, la Suisse a repris plusieurs sanctions prononcées par l'UE contre l'Iran. Ces mesures ont été instaurées en raison des activités de l'Iran dans le domaine nucléaire et des violations des droits de l'homme commises par ce pays ainsi que dans le contexte du soutien de l'Iran à la guerre d'agression menée par la Russie. Si une guerre venait à éclater entre l'Iran et Israël, la Suisse serait dans l'obligation, selon le texte de l'initiative, de lever les sanctions à l'encontre de l'Iran – qui serait désormais partie à un conflit – et ce, selon les circonstances, dès le début des hostilités.

4.2.2.5 Conséquences pour la politique de paix (bons offices)

La politique de sécurité de la Suisse a pour but de contribuer à la paix et à la stabilité par-delà les frontières, et par conséquent de mener une politique de paix active. Elle serait donc également touchée par l'initiative. La coopération en matière de sécurité

et de défense inclut souvent des mesures et des opérations de maintien de la paix. Ainsi, la Suisse participe depuis octobre 1999 à l'engagement de soutien à la paix de la Force pour le Kosovo (KFOR), dirigé par l'OTAN. Le Parlement a récemment approuvé la prolongation de cette participation jusqu'en décembre 2026, renouvelant ainsi le soutien des instances politiques à ce projet. Une acceptation de l'initiative limiterait fortement, voire rendrait impossible les opérations de promotion de la paix, ce qui sonnerait le glas de la politique de paix active menée jusque-là.

4.3 Avantages et inconvénients de l'initiative

4.3.1 Avantages

Actuellement, la neutralité est inscrite dans la Constitution, mais sans que son contenu soit figé dans une acception particulière. Une acceptation de l'initiative changerait la situation. Un tel ancrage permettrait certes de tenir compte de la forte valeur identitaire de la neutralité au sein de la population. Les sondages montrent toutefois que les représentations du contenu de la neutralité et de la manière dont elle devrait être appliquée varient fortement. On peut dès lors se demander dans quelle mesure la consécration d'une certaine conception de la neutralité répond à l'intérêt de la population suisse.

4.3.2 Inconvénients

Comme indiqué plus haut, la consécration d'une certaine conception de la neutralité tendant vers moins de souplesse soulève de nombreuses questions d'interprétation et apporte son lot d'incertitudes.

Selon le comité d'initiative, l'objectif de l'initiative est de préserver la neutralité de la Suisse afin que celle-ci soit respectée par tous les pays du monde en tant que pays stable et sûr et qu'elle puisse mettre ses services à disposition en qualité de médiatrice. La neutralité n'est pertinente en tant qu'instrument de la politique de sécurité et de la politique extérieure que si elle est reconnue et respectée sur le plan international. On peut cependant se demander si la conception de la neutralité que les auteurs de l'initiative souhaitent inscrire dans la Constitution aboutirait à une telle perception de la Suisse. Pour que la neutralité suisse soit respectée par la communauté internationale, elle doit être perçue comme compréhensible et utile. La Suisse doit donc montrer par des actes qu'elle contribue à maintenir et à promouvoir l'ordre international, même si, en tant qu'État neutre, elle emploie des moyens différents. Qui dit neutralité ne dit pas indifférence. La neutralité ne s'oppose pas à une attitude solidaire et affirmée vis-à-vis de l'ordre international, que ce soit par exemple par l'application de sanctions. Une conception rigide de la neutralité y ferait obstacle, rendant difficile une adaptation aux réalités liées à l'émergence de nouveaux défis extérieurs. Or, c'est précisément sur les questions de politique économique et sécuritaire qu'une réaction rapide revêt une importance primordiale.

L'initiative demande que la neutralité soit inscrite dans la Constitution sous la forme d'une neutralité perpétuelle et armée. Elle prévoit également d'importantes restric-

tions dans le domaine de la coopération en matière de politique de sécurité. Les conséquences de grande ampleur qui découlent de ces restrictions sont énumérées ci-dessus. L'objectif de la neutralité armée est de permettre à l'État neutre de faire valoir sa neutralité de manière crédible. Pour ce faire, il doit disposer de compétences et de ressources militaires d'une certaine importance. En cas de diminution de la capacité de défense de la Suisse due à l'affaiblissement de la coopération sur les aspects de la politique de sécurité, on peut se demander, dans une perspective à moyen ou long terme, si les compétences et les ressources militaires du pays seraient encore suffisantes pour pouvoir imposer sa neutralité. L'initiative poursuit donc des objectifs contradictoires.

En ce qui concerne la politique de sanctions, l'initiative n'exclut pas que la Suisse puisse continuer à prendre des mesures visant à éviter le contournement des mesures coercitives non militaires prises par d'autres États. Les sanctions imposées par l'UE à la Russie prouvent que les régimes de sanctions modernes peuvent être vastes et complexes. La mise en évidence des mesures permettant d'empêcher le contournement de régimes de sanctions complexes et les contrôles nécessaires à leur application représenteraient une tâche colossale pour la Suisse. Pour lutter efficacement contre les contournements de sanctions, les mesures nécessaires devraient également être exhaustives. En l'absence de mesures suffisamment efficaces, des tentatives de contournement des sanctions risquent d'être entreprises par le biais de la Suisse. Un tel scénario susciterait l'incompréhension de nos principaux partenaires commerciaux et aurait vraisemblablement des répercussions politiques et économiques négatives sur les relations de la Suisse avec ces interlocuteurs. Du fait de la nécessité de mettre en place des mesures complexes de prévention du contournement, il est peu probable qu'un État sanctionné fasse la distinction entre un régime de sanctions repris par la Suisse et un système de prévention du contournement qu'elle aurait elle-même mis en place. La Suisse risquerait alors de faire face à des réactions négatives de tous les milieux concernés.

4.4 Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse

L'initiative ne contrevient à aucun traité ou obligation relevant du droit international. Elle est notamment conforme au droit de la neutralité et aux obligations de la Suisse qui découlent de son appartenance à l'ONU.

5 Conclusions

Les explications ci-dessus montrent que l'initiative correspond de toute façon en partie à la pratique du Conseil fédéral, mais qu'elle comporte parfois des divergences importantes ayant un impact négatif sur la politique de sécurité, la politique économique et la politique extérieure de la Suisse. La définition rigide d'une certaine conception de la neutralité dans la Constitution est un handicap. Face à un environnement international instable, la sauvegarde des intérêts de la Suisse requiert aujourd'hui l'exercice d'une neutralité souple dans le respect des dispositions du droit internatio-

nal en vigueur. C'est ce que garantit la réglementation constitutionnelle qui a fait ses preuves depuis 175 ans et qui ne devrait donc pas subir de modification.

En résumé, le Conseil fédéral propose aux Chambres fédérales de recommander au peuple et aux cantons de rejeter l'initiative, sans lui opposer de contre-projet, pour les raisons suivantes:

- La pratique de la neutralité, qui a fait ses preuves pendant 175 ans, peut et doit être poursuivie.
- L'application de la neutralité reste adaptable à l'évolution des circonstances dans le cadre des prescriptions du droit international et offre une marge de manœuvre pour la sauvegarde des intérêts de la Suisse.
- La neutralité reste un instrument de la politique extérieure et de la politique de sécurité de la Suisse. La Suisse maintient sa réputation de partenaire fiable et stable car elle ne change pas de cap dans sa politique extérieure.
- Il n'est prévu aucune réorientation de la politique de sanctions susceptible d'avoir des répercussions sur la politique extérieure, la politique de sécurité et la politique économique. La Suisse conserve sa réputation de défenseur crédible de l'ordre international. La reprise de sanctions n'engendre aucune incertitude et la Suisse n'a pas besoin d'élaborer et de mettre en œuvre des réglementations compliquées contre les opérations de contournement qui lui seraient propres.
- La capacité de défense de la Suisse n'est pas amoindrie par des possibilités limitées de coopération et d'échanges en matière de politique de sécurité, ce qui n'entraîne donc pas de contradiction avec la neutralité armée.
- La place de l'armement suisse n'est pas affaiblie par des restrictions à la coopération internationale.

Les effets négatifs de l'initiative étant prépondérants, il n'y a pas lieu d'élaborer un contre-projet. Le cas échéant, cela signifierait que le Conseil fédéral approuverait au moins partiellement l'orientation de l'initiative et qu'il reconnaîtrait une nécessité d'agir.



Arrêté fédéral concernant l'initiative populaire «Sauvegarder la neutralité suisse (initiative sur la neutralité)»

Projet

du ...

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,

vu l'art. 139, al. 5, de la Constitution¹,
vu l'initiative populaire «Sauvegarder la neutralité suisse
(initiative sur la neutralité)», déposée le 11 avril 2024²,
vu le message du Conseil fédéral du 27 novembre 2024³,
arrête:

Art. 1

¹ L'initiative populaire du 11 avril 2024 «Sauvegarder la neutralité suisse (initiative sur la neutralité)» est valable et sera soumise au vote du peuple et des cantons.

² Elle a la teneur suivante:

La Constitution est modifiée comme suit:

Art. 54a⁴ Neutralité suisse

¹ La Suisse est neutre. Sa neutralité est perpétuelle et armée.

² La Suisse n'adhère à aucune alliance militaire ou défensive. Est réservée la coopération avec une telle alliance en cas d'attaque militaire directe contre la Suisse ou en cas d'actes préparatoires à une telle attaque.

³ La Suisse ne participe pas aux conflits militaires entre États tiers et elle ne prend pas non plus de mesures coercitives non militaires contre un État belligérant. Sont réservées ses obligations envers l'Organisation des Nations Unies (ONU) et les mesures

¹ RS 101

² FF 2024 1206

³ FF 2024 3136

⁴ Le numéro définitif du présent article sera fixé par la Chancellerie fédérale après le scrutin; celle-ci le déterminera en fonction des autres dispositions en vigueur de la Constitution.

visant à éviter le contournement des mesures coercitives non militaires prises par d'autres États.

⁴ La Suisse fait usage de sa neutralité perpétuelle pour prévenir et résoudre les conflits, et elle met à disposition ses services en qualité de médiatrice.

Art. 2

L'Assemblée fédérale recommande au peuple et aux cantons de rejeter l'initiative.