

Initiative populaire : « Sauvegarder la neutralité suisse (initiative sur la neutralité) »

scrutin du 27 septembre 2026

Vers une neutralité restrictive ou une défense des droits de l'homme et de la justice internationale ?

Contexte

L'initiative « sauvegarder la neutralité suisse » a été lancée en 2022, suite à la reprise par le Conseil fédéral des sanctions européennes contre la Russie, en lien avec l'offensive militaire russe contre l'Ukraine en février 2022.

Les tenants de cette initiative proposent de modifier la définition actuelle de la neutralité telle qu'appliquée par la Suisse, ce qui aurait pour effet d'empêcher le Conseil fédéral d'adopter à l'avenir des sanctions économiques, financières ou diplomatiques qui ne seraient pas exigées par les Nations unies. En effet, la loi sur les embargos (LEmb) autorise actuellement le Conseil fédéral à décider d'appliquer des sanctions de divers types envers les États qui ne respectent pas le droit international :

« La Confédération peut édicter des mesures de coercition pour appliquer les sanctions visant à faire respecter le droit international public, en particulier les droits de l'homme, décrétées par l'Organisation des Nations unies, par l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe ou par les principaux partenaires commerciaux de la Suisse. »¹

L'initiative « Sauvegarde de la neutralité suisse » réduirait ainsi drastiquement le champ d'action du Conseil fédéral en matière de sanctions contre les États qui ne respectent pas le droit international. Les objectifs de la politique étrangère de la Suisse, tels que définis actuellement dans la Constitution fédérale à l'article 54, alinéa 2, sont les suivants :

« La Confédération s'attache à préserver l'indépendance et la prospérité de la Suisse ; elle contribue notamment à soulager les populations dans le besoin et à lutter contre la pauvreté ainsi qu'à promouvoir le respect des droits de l'homme, la démocratie, la coexistence pacifique des peuples et la préservation des ressources naturelles. »

¹ Art. 1, al. 1, de la loi fédérale sur l'application des sanctions internationales (loi sur les embargos),
<https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2002/564/fr>

Objectifs annoncés de l'initiative

L'initiative propose de modifier ainsi la Constitution fédérale :

« La Suisse ne doit adhérer à aucune alliance militaire ou défensive ni coopérer avec une telle alliance. Une coopération est toutefois possible, mais uniquement en cas d'attaque militaire contre le pays ou en cas d'actes préparatoires à une telle attaque. La Suisse ne doit en outre pas participer aux conflits militaires entre États tiers ni prendre de sanctions contre un État belligérant, sous réserve des sanctions des Nations unies (ONU) et des mesures visant à éviter le contournement de sanctions. Enfin, la Suisse doit utiliser sa neutralité à des fins de médiation. »²

Implications de l'acceptation de cette initiative

La neutralité suisse est inscrite dans la Constitution fédérale depuis 1848. Mais les définitions de la neutralité varient selon les pays et les époques. Elle est reconnue internationalement et garantie par le droit international depuis 1907. Mais dans la Constitution, la neutralité ne fait pas partie des principes de politique étrangère ni des buts de la Confédération. Elle n'y est mentionnée qu'aux articles 173 et 185. Actuellement, la neutralité suisse est déjà permanente (perpétuelle) et armée (la Confédération dispose d'une armée). La Suisse n'est pas non plus membre d'une alliance militaire.

L'acceptation de cette initiative conduirait à l'impossibilité pour la Suisse de procéder à des sanctions, notamment économiques ou diplomatiques, contre certains États, à moins qu'elles ne soient imposées par l'ONU. Or, actuellement, très peu de sanctions sont exigées par l'ONU, du fait des possibilités de veto des États membres du Conseil de sécurité. De nombreux crimes de guerre ne sont ainsi pas sanctionnés et de nombreux États peuvent impunément violer les droits humains, tant sur leurs territoires que dans des conflits avec d'autres États, sans que des sanctions soient prises. C'est pourquoi il est important que la Suisse puisse décider à *chaque fois* et en fonction des situations, des sanctions qu'elle souhaite appliquer, notamment en cas de violation des droits humains.

Déficit démocratique et mise en péril de la sécurité de la Suisse

L'acceptation de l'initiative rendrait impossible pour la Suisse d'adhérer à une *alliance militaire*, sauf lors d'une attaque militaire directe contre le pays, ou d'actes préparatoires d'une telle attaque. Or la *prévention* des conflits armés impliquant son pays fait partie des devoirs de tout gouvernement responsable, et cette prévention ne s'improvise pas au dernier moment. Elle demande une préparation, notamment avec les pays voisins et amis. La construction d'une collaboration efficace et sur le long terme nécessite la construction d'une confiance réciproque.

Les alliances militaires actuelles reposent également sur des échanges d'informations, de technologies et de coopération au niveau de la formation des services. Dans le monde actuel, il n'est plus pensable que la Suisse ne participe pas à ces échanges, notamment avec ses voisins directs de l'UE et pays amis. Isoler davantage la Suisse rendrait celle-ci particulièrement vulnérable et mettrait en danger sa population, ses institutions et ses entreprises. Limiter la possibilité de passer des alliances aux moments où des conflits armés sont sur le point d'éclater ne suffirait pas pour assurer réellement la sécurité du pays.

Par ailleurs, la sécurité d'un pays ne relève pas simplement de la sécurité *armée*, mais implique la protection de sa population contre les différents types de risques. Dans la situation actuelle, il est nécessaire de prendre en compte la diversification des menaces qui ne se limitent plus à des guerres conventionnelles mais prennent de multiples formes : cyberattaques, vols de données, désinformation, guerre économique, déstabilisation, atteintes aux conditions de vie, à l'environnement et aux ressources naturelles. Contre de tels risques, une riposte militaire ou l'usage de la violence ne sont souvent pas adaptés. En revanche des sanctions peuvent être utiles, à titre dissuasif, contre les États qui se livrent à ce type de déstabilisation, afin de protéger la souveraineté de la Suisse, ses capacités économiques, son équilibre politique et l'exercice d'une démocratie souveraine. La coopération avec d'autres pays concerne également les risques liés aux catastrophes naturelles. Coopération et entraide qui s'avèrent de plus en plus nécessaires avec l'intensification des changements climatiques.

Inscrire dans la Constitution l'interdiction *générale* de toute alliance militaire ou défensive empêcherait le peuple de se déterminer lors de votations sur le choix d'une alliance précise (par exemple avec l'Union européenne, ou dans

² <https://www.admin.ch/fr/initiative-neutralite>

d'autres contextes). En effet, il est important que le Conseil fédéral et le peuple suisse puissent s'exprimer au cas par cas et pour chaque type d'alliance (comme cela a été le cas pour l'adhésion à l'ONU). Pour un petit pays comme la Suisse, la possibilité d'intégrer des alliances, notamment défensives, peut s'avérer d'une importance capitale pour sa sécurité.

Défense des droits humains

La neutralité ne doit pas empêcher la défense des valeurs prônées par notre Constitution et la défense des droits humains. En effet, ces droits sont de plus en plus mis à mal dans de nombreux pays, et il est du devoir de la Suisse de dénoncer ces abus en toute autonomie. C'est ce que permet actuellement déjà le statut de neutralité de la Suisse :

« La neutralité de la Suisse ne porte pas atteinte à son droit de prendre des positions politiques en toute liberté et de se mobiliser pleinement pour promouvoir le respect et la défense des valeurs fondamentales de la Suisse, telles que la démocratie, l'état de droit et les droits de l'homme. »³

La défense des droits humains est inscrite dans la Constitution fédérale suisse, comme un objectif à part entière. Comme le stipule l'article 2 de la Constitution fédérale :

« ¹ La Confédération suisse protège la liberté et les droits du peuple et elle assure l'indépendance et la sécurité du pays. (...) »

⁴ Elle s'engage en faveur de la conservation durable des ressources naturelles et en faveur d'un ordre international juste et pacifique. »

L'article 5 précise également que la Confédération et les cantons respectent le droit international.

Une question de hiérarchie des valeurs⁴

Cette initiative sur la neutralité viserait à ce qu'aucune condamnation de ces violations des droits humains ou du droit international ne puisse plus être décidée par la Suisse en dehors des sanctions décidées par l'ONU. Ceci bénéficierait aux pays agresseurs ou États violant les droits humains. Or de par le monde, de telles situations sont récurrentes et l'Europe n'est pas épargnée par ces guerres d'agression. La valeur primordiale que défend cette initiative est une neutralité « aveugle », sans analyse ou évaluation par la Suisse de la situation internationale. La neutralité deviendrait ainsi un objectif constitutionnel prioritaire (ce qu'elle n'est pas actuellement), au détriment de la défense des droits de l'homme ou d'une justice internationale.

Ceci pose un grave problème éthique, car les droits humains sont la base du droit international, ils permettent d'évaluer les situations et de définir les agressions qui violent le droit international. Il n'est pas acceptable de relativiser les droits humains et de les faire passer au second plan, en donnant la priorité à la neutralité. Respecter et faire respecter le droit international requiert que l'on dénonce leurs violations. La neutralité ne doit pas se confondre avec l'absence de prise de position ou le rejet de toute responsabilité. Les tenants de l'initiative indiquent se baser sur une définition de la neutralité qui reprend de la *Convention de La Haye* de 1907. Mais en réalité leur définition de la neutralité est bien plus restrictive encore, car cette Convention n'interdit pas aux pays neutres les sanctions économiques ou diplomatiques, ni les alliances militaires avec d'autres puissances.

³ DFAE, *La neutralité de la Suisse*, 2022, p. 18, https://www.eda.admin.ch/eda/fr/dfae/services-publications/publications/alle-publikationen.html/content/publikationen/fr/eda/schweizer-aussenpolitik/Neutralitaet_Schweiz

⁴ Justitia et Pax Schweiz ; Burgstein, Wolfgang, *Neutralität – ein Schweizer Sonderfall ?*, Ch. 4, «Neutralitätsinitiative unter sozialem Gesichtspunkten», 19 p., 8.01.2025, <https://www.juspax.ch/fr/neutralitaet-ein-schweizer-sonderfall/>

La Suisse a depuis adhéré aux Nations unies et ratifié sa Charte, qui implique de dénoncer les guerres d'agression.

Principes de l'éthique sociale chrétienne

Comment l'éthique sociale chrétienne envisage-t-elle la contribution à la paix ? La paix selon l'éthique sociale chrétienne ne se limite pas à *l'absence de guerre*. Favoriser la paix demande la mise en place *active* et le maintien *d'un ordre social juste*. La paix est ainsi un projet à *construire* et à promouvoir en permanence, un engagement à perpétuer fermement. Et l'un des principaux moyens de contribuer à préparer la paix consiste à œuvrer à l'établissement d'une société mondiale juste.

Le principe de *solidarité* promu par l'éthique sociale chrétienne s'applique également à la réflexion sur les relations internationales. Il engage au soutien des droits humains et à la dénonciation de leur violation, ainsi qu'à une politique d'entraide internationale, que ce soit par les bons offices ou la coopération internationale. Une politique active de la paix vise à favoriser la justice sous ses différents aspects.

À l'inverse, la neutralité telle que redéfinie par l'initiative conduit au risque d'isolement politique et diplomatique de la Suisse. Cette abstention de principe interdirait toute expression autonome de la Suisse en politique étrangère et toute défense de valeurs dans le monde. Autrement dit, cette modification de la neutralité proposée dans cette initiative ne contribue en rien à la construction d'un climat de paix et de solidarité.

Gaudium et Spes (partie 2, ch. 5) insiste sur l'importance de la *prévention* des conflits, par l'attention portée à la justice sociale. Car la misère et les inégalités causent de nombreux conflits mondiaux. Et la coopération internationale s'avère un important vecteur de paix entre les nations. Le texte rappelle aussi aux chrétiens l'importance de s'engager dans les institutions internationales pour y porter activement le message de paix (§ 90) :

« 90. Rôle des chrétiens dans les institutions internationales

Pour les chrétiens, une excellente forme d'activité internationale est assurément le concours qu'ils apportent, individuellement ou en groupe, aux institutions qui visent à étendre la collaboration internationale, que ces institutions existent ou qu'elles soient à créer. (...) De nos jours, en effet, l'efficacité de l'action et les nécessités du dialogue réclament des initiatives collectives. De plus, de telles associations contribuent largement à accroître le sens de l'universel, qui convient sans nul doute aux catholiques, et à donner naissance à la conscience d'une solidarité et d'une responsabilité vraiment mondiales. »

La neutralité n'est pas une valeur en soi

La neutralité n'est pas une valeur en soi, mais un simple *moyen*, destiné à soutenir d'autres valeurs plus fondamentales, telles que la paix et la défense des droits humains, un ordre international juste et pacifique. Si la neutralité ne permettait plus de défendre ces valeurs fondamentales, elle risquerait d'être instrumentalisée à d'autres fins.

Il est important que la « neutralité » respecte le droit international et la sécurité de notre pays, tout en permettant une évaluation des situations au cas par cas, selon la nature et l'évolution de ces situations. Une marge de manœuvre est nécessaire afin qu'il soit toujours possible de condamner notamment les guerres d'agression, les crimes de guerre et les atteintes aux droits de l'homme, mais également de s'adapter aux nouvelles formes de guerre, de déstabilisation ou de risques qui menacent la sécurité et la souveraineté du pays.

En effet, la Suisse est signataire depuis 2002 de la *Charte des Nations unies*, qui interdit aux États de recourir à l'emploi de la force ou de la menace contre l'intégrité territoriale ou l'indépendance politique d'un pays (article 2, § 4) et rappelle que les conflits internationaux doivent être réglés via la négociation, la médiation ou l'arbitrage (ch. VI, Règlement pacifique des différends).

La possibilité de prendre des sanctions diplomatiques, économiques ou financières envers certains pays fait partie des moyens de soutenir les droits de l'homme et de dénoncer les violations du droit international. Par ailleurs, lorsque des sanctions, notamment sur le plan financier et dans la gestion des capitaux, sont appliquées par l'ensemble des pays de l'Union européenne à l'exception de la Suisse, la Suisse peut apparaître comme un pays profitant des guerres et conflits pour faire fructifier son économie.

L'absence de dénonciation ou de sanctions : le risque de complicité

En l'absence de dénonciation de violations flagrantes du droit international, de crimes contre l'humanité ou de violation des droits humains, au nom de la neutralité, se profile le risque de *complicité* avec ces crimes. Accusation dont la Suisse n'a pas été exempte durant et après la Seconde Guerre mondiale, mais également pendant la période de l'apartheid en Afrique du Sud, ou encore actuellement à propos de la situation de guerre à Gaza. En effet, pour éviter que, sous couvert de neutralité, la Suisse ne poursuive que des intérêts économiques, il est nécessaire que le concept de neutralité intègre des valeurs éthiques comme garde-fou. En effet, ne pas dénoncer des injustices flagrantes ou des guerres d'agression fait peser le soupçon de privilégier d'autres intérêts, notamment économiques, au détriment du droit international. Cela porte atteinte à la crédibilité de la Suisse, à sa réputation et, de ce fait, également à ses intérêts.

Une attitude neutre de la Suisse face aux violations du droit international reviendrait à accorder un soutien indirect aux agresseurs ou aux États violant le droit international. Le rôle de la Suisse, en tant qu'État dépositaire des Conventions de Genève, siège de nombreuses organisations internationales et place financière importante n'est pas négligeable. Une position ferme de soutien aux droits de l'homme, malgré les pressions extérieures, s'avère ainsi très importante pour l'identité de la Suisse en qu'État souverain.

Paradoxalement, la volonté de cette Initiative d'imposer une nouvelle interprétation de la neutralité conduit à affaiblir la souveraineté de la Suisse, car elle rendrait impossible la dénonciation, hors cadre de l'ONU, des crimes de guerre et des violations du droit international. La Suisse perdrait ainsi sa voix sur le plan international.

Du point de vue chrétien, le respect et la défense des droits de l'homme doivent rester des valeurs fondamentales de notre Constitution. La neutralité n'a de sens que dans la mesure où elle favorise et soutient ces valeurs. C'est pourquoi la neutralité doit pouvoir s'adapter régulièrement, de façon à soutenir au mieux ces valeurs. Cela demande une vigilance constante de la part de nos autorités, mais également de la part des citoyens et de la société civile. Cette posture demande aussi du courage et une attention à la politique internationale.

Une initiative qui soutiendrait la paix ?

La neutralité de la Suisse est-elle un garant de la non-agression du pays en cas de conflit armé ? Durant la Seconde Guerre mondiale, de nombreux pays neutres ont été envahis (Danemark, Norvège, Belgique, Pays-Bas, Luxembourg, Lituanie, Lettonie, Estonie, Principauté de Monaco). La neutralité seule, et même armée, n'est ainsi pas une garantie de préservation de la paix ou de l'intégrité territoriale d'un pays. Interdire au Conseil fédéral de décider de sanctions économiques ou financières contre certains pays serait même de nature à faciliter le transit de capitaux et le financement de guerres et d'exactions.

La politique des « bons offices » dépend-elle de la neutralité ?

Les bons offices sont une des missions de la Suisse inscrite dans la Constitution fédérale. Ils peuvent prendre la forme de participation à des pourparlers, mais il peut s'agir également de la mise à disposition de compétences et d'expertise dans le cadre d'organisations internationales, par exemple de l'ONU ou d'autres organisations internationales. La coopération au développement et l'aide humanitaire font également partie des bons offices que la Suisse propose à l'étranger. Les bons offices contribuent à ce que les États en conflit puissent résoudre leurs différends de manière pacifique ou maintenir la communication entre eux. La Suisse accueille, par exemple, des conférences internationales, ou joue le rôle d'intermédiaire entre des États qui ont rompu leurs relations diplomatiques (USA-Iran, Russie-Géorgie, Venezuela-Équateur).

La neutralité d'un État favorise certainement sa capacité à rendre de bons offices, comme c'est le cas notamment pour le Saint-Siège. Mais la neutralité actuelle permet déjà à la Suisse d'offrir ses bons offices dans de nombreuses situations, de manière publique ou confidentielle. D'autres États non neutres et membres d'alliances militaires proposent également leurs bons offices dans diverses situations de crise militaire ou diplomatique (Chine, Qatar, Turquie, États-Unis, Norvège...).

Conclusion

La volonté de cette Initiative d'interdire à la Suisse d'édicter ses propres sanctions à l'encontre d'États qui ne respecteraient pas les droits humains entre en contradiction avec les principes de solidarité et de justice. C'est pourquoi Vox ethica se positionne contre l'acceptation de cette initiative.

Florence Quinche, Florian Lüthi

Pour Vox ethica, Fribourg, 26.08.26

Vox Ethica - Stimme der katholischen Kirche / Voix de l'église catholique / Voce della chiesa cattolica
c/o Secrétariat général de la Conférence des évêques suisses, Rue des Alpes 6, Case postale, CH-1701 Fribourg
info@voxethica.ch / www.voxethica.ch/ tel. +41 76 822 34 47