



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Département fédéral des affaires étrangères DFAE
Direction du droit international public

Berne, 06.02.2026

Contre-projet direct à l'initiative populaire « Sauvegarder la neutralité suisse (initiative sur la neutralité) »

Rapport sur les résultats de la consultation

Table des matières

I.	Situation initiale	3
A.	Situation initiale	3
B.	Contenu de la proposition	3
C.	Procédure de consultation	3
II.	Résultats de la consultation	3
A.	Évaluation générale.....	3
B.	Résultats détaillés de la consultation	4
1.	Cantons	4
a)	Opposants au contre-projet.....	4
b)	Partisans du contre-projet	5
c)	Opposants à l'initiative	5
d)	Partisans de l'initiative.....	6
2.	Partis politiques	6
a)	Opposants au contre-projet.....	6
b)	Partisans du contre-projet	7
c)	Opposants à l'initiative	7
d)	Partisans de l'initiative.....	8
3.	Associations faîtières de l'économie suisse.....	8
4.	Autres parties et organisations intéressées	9
a)	Opposants au contre-projet.....	10
b)	Partisans du contre-projet	11
c)	Opposants à l'initiative	11
d)	Partisans de l'initiative.....	11
5.	Personnes privées.....	12
	Annexe: aperçu des participants à la consultation avec leurs prises de position	13

Pour faciliter la lecture, les termes suivants sont utilisés dans le rapport :

initiative sur la neutralité	initiative
contre-projet direct	contre-projet
partis politiques	partis
associations faîtières suisses de l'économie	associations faîtières
autres parties et organisations intéressées	(autres) parties intéressées

I. Situation initiale

A. Situation initiale

L'initiative populaire « Sauvegarder la neutralité suisse (initiative sur la neutralité) » a été déposée le 11 avril 2024 sous la forme d'un projet rédigé. Elle demande qu'un nouvel article sur la neutralité suisse soit introduit dans la Constitution¹ (Cst.) (art. 54a). Dans son message du 27 novembre 2024, le Conseil fédéral recommande de rejeter l'initiative sans lui opposer de contre-projet direct ou indirect. Le 19 juin 2025, le Conseil des États a décidé d'opposer un contre-projet à l'initiative populaire.

B. Contenu de la proposition

Ce contre-projet direct prévoit l'introduction d'une nouvelle disposition constitutionnelle (art. 54a) sur la neutralité suisse. La proposition comprend deux alinéas.

Art. 54a Neutralité suisse

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

² *La Confédération fait usage de la neutralité pour garantir l'indépendance et la sécurité du pays, pour prévenir et contribuer à résoudre les conflits. Elle met à disposition ses services en qualité de médiatrice.*

L'alinéa 1 correspond au libellé de l'alinéa 1 du texte de l'initiative. La première partie de la phrase « La Suisse est neutre » inscrit explicitement dans la Constitution la neutralité de la Suisse en tant que principe régissant les relations avec l'étranger (chapitre 2, section 1 Cst.) et, partant, en tant que principe de politique extérieure. La deuxième partie de la phrase explicitement la neutralité comme « perpétuelle et armée » dans la Constitution. L'alinéa 2 s'inspire de l'alinéa 4 du texte de l'initiative, avec quelques modifications. Contrairement à l'alinéa 1, qui ancre la neutralité comme principe et objectif de la politique extérieure, l'alinéa 2 souligne le caractère instrumental de la neutralité.

C. Procédure de consultation

Dans le cadre de l'examen de l'initiative populaire « Sauvegarder la neutralité suisse (initiative sur la neutralité) » (24.092), le Conseil des États a décidé, le 19 juin 2025, par 33 voix contre 9 et 1 abstention, d'élaborer un contre-projet direct à l'initiative. Ce contre-projet ayant été proposé par une minorité de la commission qui a procédé à l'examen préalable de l'initiative, il n'a pas fait l'objet d'une procédure de consultation avant d'être débattu au Conseil des États. Afin de respecter les dispositions de la loi sur la consultation (LCo ; RS 172.061), la Commission de politique extérieure du Conseil national, en tant que commission du second conseil chargée de l'examen préalable, a décidé de mettre le contre-projet direct du Conseil des États en consultation avant de se prononcer sur les propositions définitives concernant l'initiative sur la neutralité qu'elle adressera au Conseil national. La Commission de politique extérieure du Conseil national (CPE-N) a invité les cantons, les partis politiques représentés à l'Assemblée fédérale, les associations faîtières suisses de l'économie et d'autres parties et organisations intéressées à donner leur avis. La procédure de consultation s'est déroulée du 23 septembre 2025 au 23 décembre 2025.

II. Résultats de la consultation

A. Évaluation générale

Dans le cadre de la présente consultation, 25 cantons, 7 partis, 4 associations faîtières, 14 parties intéressées et 12 personnes privées ont fait part de leur avis. Au total, le présent rapport se fonde sur 62 prises de position, dont 59 portent sur le contenu. L'Union patronale suisse et deux cantons (NE ; SZ) ont expressément renoncé à prendre position.

¹ RS 101

Le contre-projet ne recueille pas la majorité à l'issue de la consultation, tant auprès des cantons que des partis, des autres parties intéressées et des personnes privées. Seules les associations faîtières approuvent le contre-projet. Le rejet du contre-projet s'explique d'une part par le fait qu'il inscrirait dans la Constitution fédérale une conception rigide de la neutralité, qui limiterait la marge de manœuvre dans l'application de la neutralité, avec des conséquences négatives pour la sauvegarde des intérêts de la Suisse. Souvent, les résultats de la consultation indiquent également que le contre-projet n'apporterait aucune valeur ajoutée sur le fond et dans la pratique et qu'il signalerait un besoin d'agir là où il n'y en a pas. L'argumentation s'appuie souvent sur celle du Conseil fédéral dans son message sur l'initiative. D'autre part, certains défendent la position contraire, selon laquelle le contre-projet serait formulé de manière trop vague et ne ferait que codifier la pratique actuelle, car il omettrait des aspects centraux de l'initiative et ne constituerait donc ni une alternative acceptable à celle-ci, ni un compromis. Les partisans du contre-projet saluent le fait que celui-ci ancre la neutralité en tant qu'instrument actif et flexible, préserve la marge de manœuvre en matière de politique extérieure et de sécurité et renforce le rôle de médiatrice de la Suisse.

De nombreuses prises de position se prononcent également sur l'initiative, bien que celle-ci ne fasse pas l'objet de la procédure de consultation. Par souci d'exhaustivité et de transparence, ces prises de position sont également prises en compte dans le présent rapport. L'initiative est également rejetée par les cantons, les partis et les associations faîtières. Les principales critiques formulées à l'encontre de l'initiative portent sur l'ancrage d'une conception rigide de la neutralité, l'interdiction de reprendre des sanctions prononcées en dehors du cadre de l'ONU et les restrictions en matière de coopération dans le domaine de la politique de sécurité. L'initiative recueille l'adhésion partielle d'autres parties intéressées. Elle bénéficie en outre du soutien de toutes les personnes privées qui se sont exprimées lors de la consultation. Celles-ci considèrent l'initiative comme plus appropriée que le contre-projet.

B. Résultats détaillés de la consultation

1. Cantons

Les **14 cantons** suivants **AG, AR, AI, BL, BS, BE, GL, GR, LU, OW, SO, SG, TG, ZG** se prononcent contre le contre-projet, tandis que **9 autres cantons** y sont favorables (**FR, GE, JU, SH, TI, UR, VD, VS, ZH**). **14 cantons (AG, AI, BL, FR, GL, GR, JU, SO, SG, TI, TG, UR, VD, ZH)** se sont également prononcés contre l'initiative, tandis que seul le canton **SH** s'est prononcé en faveur de celle-ci. Les cantons **NE** et **SZ** ont renoncé à prendre position. Le canton **NW** n'a pas fait connaître sa position. Les arguments relatifs au contre-projet et à l'initiative sont résumés de manière sommaire ci-après.

a) Opposants au contre-projet

Les opposants au contre-projet critiquent le fait que la définition de la neutralité dans la Constitution fédérale transformerait la neutralité d'un instrument en un principe de politique extérieure et en une fin en soi. Les conséquences qui en découleraient ne pourraient pas être évaluées de manière fiable. Une définition ou une réglementation de la neutralité dans le sens d'une mise à jour ou d'un principe directeur ne seraient ni nécessaires ni appropriées. Selon les opposants, il conviendrait de s'abstenir d'adopter une conception rigide et difficilement modifiable de la neutralité au plus haut niveau. En temps de guerre notamment, ils estiment qu'il ne serait pas judicieux de modifier la Constitution en matière de neutralité.

D'autres avis vont plus loin et ajoutent qu'un tel ancrage limiterait et modifierait la marge de manœuvre nécessaire jusqu'à présent dans l'application de la neutralité, ce qui entraînerait des répercussions négatives sur la politique de sécurité, la politique économique et la politique extérieure de la Suisse. Une conception restrictive de la neutralité pourrait limiter l'adoption de sanctions et nuire à la coopération en matière de sécurité, ce qui aurait des conséquences négatives sur la capacité de défense, la crédibilité et les intérêts économiques de la Suisse.

De plus, un contre-projet signalerait un besoin d'agir qui n'existe pas et donnerait à tort l'impression qu'une explication de la neutralité est nécessaire, ce qui n'est pas le cas selon eux. En outre, il est avancé que le contre-projet n'apporterait aucune valeur ajoutée, car il correspond aux exigences du droit

international et à la pratique actuelle. La Suisse peut déjà agir comme médiatrice reconnue et utiliser la neutralité pour résoudre des conflits. De plus, en raison du caractère instrumental de la neutralité, le contre-projet n'apporterait aucune clarté, mais favoriserait les discussions sur les différentes conceptions de la neutralité et serait source de confusion, ce qu'il conviendrait d'éviter en période d'incertitude. Les différentes interprétations du contre-projet lors des débats parlementaires en seraient la preuve. Certains saluent toutefois le fait que le contre-projet reprenne le caractère instrumental de la neutralité. Une prise de position critique quant à elle le caractère incomplet du contre-projet, notamment en ce qui concerne les sanctions, et reproche au contre-projet de laisser trop de place à l'interprétation au lieu de concrétiser les choses. Une autre prise de position déplore le manque de clarté concernant la coopération avec une alliance militaire ou de défense. Encore une autre souligne qu'une comparaison entre l'initiative et le contre-projet n'aide pas les électeurs à se forger une opinion, car les deux projets ne diffèrent pas suffisamment sur le fond. Une prise de position va dans le même sens en indiquant qu'un contre-projet assorti d'une question subsidiaire pourrait fausser la volonté des électeurs.

La majorité des participants à la consultation se prononcent en faveur du maintien inchangé de la pratique de neutralité vieille de 175 ans, qui, selon leurs déclarations, s'aligne sur les réalités contemporaines, les intérêts suisses et les développements du droit international public, et qui utilise la neutralité de manière flexible comme un instrument important de la politique extérieure, de sécurité et économique. Une telle approche aurait fait ses preuves, notamment dans le domaine de la protection de la population au-delà des frontières nationales, comme le souligne l'une des prises de position. L'ancrage de la neutralité dans les articles de la Constitution fédérale relatifs aux compétences est jugé approprié à cet égard.

b) Partisans du contre-projet

Les partisans du contre-projet saluent le fait que celui-ci ancrerait clairement la neutralité comme principe de la politique extérieure tout en encourageant une pratique qui laisserait une marge de manœuvre en matière de politique extérieure et de sécurité. Ils soulignent à plusieurs reprises que la neutralité doit être comprise comme un instrument et non comme une fin en soi. Ils estiment que cela servirait l'indépendance, la sécurité et les intérêts de la Suisse, tiendrait compte des réalités géopolitiques et permettrait une certaine capacité d'adaptation en matière de politique extérieure. Dans certains cas, l'ancrage de la neutralité comme étant perpétuelle et armée est saluée en tant que clarification de rang constitutionnel du but et de la signification de la neutralité. L'ancrage constitutionnel de la prévention et du règlement des conflits, de même que du rôle de médiatrice de la Suisse, est particulièrement salué et considéré comme un renforcement pour la Genève internationale. Selon certaines prises de position, le contre-projet consacrerait ainsi une conception active et constructive de la neutralité, qui correspondrait à la pratique suisse établie ou l'actualiserait. Le canton de Genève fait valoir en particulier que la Genève internationale n'existerait pas sans la neutralité et qu'elle représente une chance pour la politique extérieure de la Suisse, qu'il convient de préserver.

Il est également avancé que, compte tenu du contexte géopolitique et de la polarisation politique, il serait judicieux de proposer une alternative à l'initiative afin de l'empêcher. Le contre-projet permettrait, à titre de solution intermédiaire, d'ancrer la neutralité dans la Constitution sans pour autant restreindre la capacité d'action de la Suisse en matière de politique extérieure. Il permettrait ainsi d'établir un équilibre entre stabilité et flexibilité. Le contre-projet est perçu comme plus équilibré et plus flexible que l'initiative, sans interdictions rigides en matière de sanctions et de participation à des coopérations en matière de défense, ce qui est important pour la sécurité nationale.

c) Opposants à l'initiative

Les opposants à l'initiative critiquent le changement de cap qu'elle implique, passant d'une conception éprouvée, dynamique et instrumentale de la neutralité à une définition rigide et dogmatique qui serait ancrée dans la Constitution. Plusieurs prises de position soulignent que la Suisse perdrait ainsi la flexibilité nécessaire pour adapter sa politique extérieure et de sécurité aux évolutions géopolitiques et pour

défendre efficacement ses intérêts nationaux. La neutralité perdrait ainsi son caractère d'instrument pouvant être utilisé de manière ciblée au service de la politique extérieure et de sécurité. Cette perte de flexibilité aurait des conséquences concrètes pour la sécurité nationale et la capacité de défense, qui, selon certaines prises de position, seraient considérablement affaiblies, entraînant des risques incalculables. L'initiative limiterait fortement la coopération en matière de politique de sécurité et de défense avec des partenaires tels que l'OTAN, par exemple dans le domaine de la cyberdéfense ou des formations communes. Une coopération ne serait autorisée qu'en cas d'attaque militaire directe. Cela est considéré comme trop tardif pour pouvoir bénéficier à temps de l'expérience et des informations des partenaires et réagir efficacement à une crise. On ne pourrait pas non plus exclure que la coopération soit refusée par les partenaires. En outre, la marge de manœuvre de la Suisse en matière de politique extérieure serait inutilement restreinte, notamment par l'interdiction de reprendre les sanctions de l'UE ou de l'OSCE contre des États impliqués dans une guerre, ce qui pourrait peser sur les relations avec des partenaires clés et conduire à l'isolement. Cette restriction porterait notamment atteinte au rôle établi et constructif de la Suisse en tant que médiateuse, qui repose sur un engagement actif en matière de politique extérieure. Les opposants estiment qu'il est important que la Suisse puisse prendre des sanctions lorsque cela est nécessaire pour défendre le respect du droit international.

Il est également avancé que l'initiative ne présente aucune valeur ajoutée, puisqu'elle ne fait que répéter le droit international en vigueur, voire qu'elle engage la Suisse au-delà de ses obligations internationales et conduit à une restriction supplémentaire au niveau national. Il est également souligné que la neutralité est déjà inscrite dans la Constitution fédérale. En résumé, il est souligné que l'initiative ne serait pas dans l'intérêt de la Suisse en raison des effets négatifs décrits sur la politique de sécurité, la politique extérieure et la politique économique, car elle mettrait en péril la sécurité et la stabilité nationales.

d) Partisans de l'initiative

Le canton de Schaffhouse est le seul à se prononcer explicitement en faveur de l'initiative. Selon le canton SH, l'initiative tient compte de la volonté d'ancrer la neutralité suisse dans la Constitution. Le contre-projet garantit en revanche la marge de manœuvre nécessaire à la politique extérieure et de sécurité de la Suisse, raison pour laquelle il serait préférable à l'initiative.

2. Partis politiques

Au total, **sept partis** ont rendu leur avis : **le Centre ; le Parti évangélique (PEV) ; le PLR. Les Libéraux-Radicaux ; Les VERT-E-S suisses ; Vert libéraux (PVL) ; Union démocratique du centre (UDC) ; Parti socialiste suisse (PS)**. Seul le **Centre** se prononce en faveur du contre-projet, tandis que les autres partis le rejettent. **L'UDC** est le seul parti à se prononcer en faveur de l'initiative. Les arguments relatifs au contre-projet et à l'initiative sont résumés de manière sommaire ci-après.

a) Opposants au contre-projet

Les opposants considèrent que le contre-projet n'est ni nécessaire ni pertinent, car la neutralité suisse est déjà inscrite dans la Constitution et qu'il n'est pas nécessaire d'ajouter une nouvelle disposition constitutionnelle. Le contre-projet impliquerait une nécessité d'agir là où il n'y en a pas et n'apporterait aucune valeur ajoutée au droit en vigueur : la neutralité est déjà perpétuelle et armée, ce qui est reconnu par le droit international. Une prise de position estime également que l'ajout concernant la Suisse en tant que médiateuse dans les conflits n'est pas nécessaire, car cette tradition est possible sans un tel ajout. Selon les opposants, le contre-projet donne à tort l'impression que l'initiative contient des revendications légitimes, ce qui lui confère une légitimité politique inutile. Il est donc perçu comme une concession inutile envers les auteurs de l'initiative. De plus, ils estiment qu'il ne faut pas s'attendre à ce que le contre-projet conduise au retrait de l'initiative, mais plutôt à ce qu'il lui donne un nouvel élan.

Il est également avancé que le contre-projet ne résoudrait aucun problème, mais entraînerait une fossilisation et une redéfinition inutiles et néfastes de la neutralité suisse, flexible et éprouvée. La perte du caractère instrumental de la neutralité et sa revalorisation en tant qu'objectif constitutionnel engendraient une restriction inutile de la marge de manœuvre existante et un abandon de la pratique éprouvée

de la neutralité. Cela serait contraire à l'expérience historique et à la nécessité de faire preuve de flexibilité, qui a toujours été une force, en particulier en période d'incertitude. En outre, l'ancrage de la neutralité dans la Constitution enverrait un signal clair à l'intérieur et à l'extérieur du pays. Un tel ancrage ne serait guère perçu comme une simple clarification technique, mais comme un repositionnement politique susceptible de semer le doute sur la future attitude de la Suisse en matière de politique de sanctions et de sécurité. Les opposants plaident plutôt pour le maintien de la pratique actuelle de la neutralité sans changement de cap. Selon eux, le Conseil fédéral doit conserver à l'avenir la liberté d'action nécessaire et pouvoir utiliser la neutralité de manière flexible, agile et adaptée à la situation comme instrument de politique extérieure et de sécurité afin de préserver les intérêts de la Suisse. Ils avancent que cela est essentiel pour la Suisse en tant que petit État indépendant et interconnecté. Ils font également valoir que l'abandon de la neutralité nécessiterait déjà aujourd'hui une révision constitutionnelle soumise à un référendum.

L'UDC rejette le contre-projet, car celui-ci resterait trop vague et ne corrigera pas l'érosion de la crédibilité de la neutralité suisse. Le contre-projet maintiendrait ainsi le caractère instrumental de la neutralité et, partant, une flexibilité d'interprétation, ce qui est précisément la cause de cette érosion. Selon le parti, le contre-projet devrait donc être complété par deux alinéas dont le libellé correspondrait exactement aux alinéas 2 (sanctions) et 3 (coopération) du texte de l'initiative. Le parti salue en revanche l'ancrage explicite de la neutralité dans la Constitution fédérale (alinéa 1 du contre-projet), car cela contribuerait à clarifier les articles 173 et 185 Cst.

b) Partisans du contre-projet

Le Centre salue le contre-projet, car il inscrit dans la Constitution la pratique suisse courante en matière de neutralité suisse et la neutralité en tant qu'instrument de politique extérieure, sans restreindre la liberté d'action. Il souligne également le rôle de la Suisse en tant que médiatrice. Le Centre renvoie ici au principe selon lequel les principes constitutionnels importants doivent être concrétisés sur le plan matériel, comme c'est déjà le cas notamment pour le principe de la subsidiarité. Le Centre préfère le terme « permanent » au terme « perpétuel », car il est plus actuel.

c) Opposants à l'initiative

L'initiative est considérée comme un changement de cap inutile et préjudiciable aux intérêts de la Suisse en matière de politique extérieure et de sécurité, voire comme risquée en période de tensions géopolitiques. Le concept de neutralité utilisé dans l'initiative serait trop rigide et transformerait la neutralité d'un instrument en une fin en soi et un objectif constitutionnel, ce qui limiterait la capacité d'action de la Suisse en matière de politique extérieure et de sécurité et affaiblirait ainsi le pays. L'interdiction de reprendre les sanctions en dehors de l'ONU contre des États impliqués dans une guerre est considérée comme particulièrement problématique, car elle serait en fait interprétée comme un parti pris en faveur de l'agresseur et limiterait la marge de manœuvre. Les opposants estiment qu'en raison du blocage au Conseil de sécurité de l'ONU, l'initiative serait une imposture, car elle signifierait une interdiction *de facto* des sanctions. En particulier, en cas de violations graves du droit international, la non-adoption de sanctions équivaudrait à une faillite morale de la Suisse et nuirait à la stabilité de l'ordre international, aux intérêts de sécurité et à la réputation de la Suisse. Selon les opposants, il est dans l'intérêt de la Suisse, en tant que partie intégrante de l'architecture occidentale de l'État de droit, de la sécurité et des valeurs, de se ranger aux côtés de ses partenaires partageant les mêmes valeurs et de faire preuve de solidarité. En particulier, avec une telle interdiction, la Suisse risquerait de s'isoler, voire de devenir elle-même la cible de sanctions. L'adoption de sanctions ne constituerait pas une rupture avec la neutralité suisse.

Une prise de position souligne en outre l'absence de valeur ajoutée d'une interdiction d'adhérer à une alliance militaire et de défense, celle-ci étant déjà interdite par la législation en vigueur. Le parti qui a pris position estime que l'inscription d'une telle interdiction dans la Constitution pourrait avoir des répercussions négatives sur la coopération existante avec d'autres États en matière de politique de sécurité et de défense et compromettre ainsi la sécurité nationale.

En outre, les opposants critiquent l'affaiblissement des capacités de défense et de la coopération en matière de politique de sécurité, engendré par l'initiative. Selon les opposants, cette coopération est indispensable à la capacité de défense, mais serait limitée, voire rendue impossible, par l'initiative. L'initiative conduirait dès lors à un isolationnisme de la Suisse qui mettrait en péril sa sécurité. Il est avancé qu'une coopération servant exclusivement à la défense ne pose aucun problème au regard du droit international et que la perception des menaces par le comité d'initiative est dépassée. Les opposants avancent qu'une défense efficace de la Suisse nécessite, dans le contexte de la guerre moderne, une coopération avec d'autres États. En outre, ils estiment qu'une industrie de l'armement compétitive est nécessaire pour couvrir les besoins propres de l'armée.

Selon les opposants à l'initiative, la pratique éprouvée de la neutralité flexible, qui permet d'agir en accord avec les intérêts nationaux et le droit international, ne doit pas être réduite à un dogme rigide de neutralité. Cela serait également confirmé par un sondage récent, selon lequel la population souhaiterait continuer à interpréter la neutralité de manière flexible. Ils estiment que la Suisse doit défendre avec force le respect et l'application du droit international et ne pas se soustraire à ses responsabilités en invoquant une conception rigide de la neutralité. Ils avancent que le respect et l'application du droit international sont précisément essentiels au maintien de la neutralité, car les droits et obligations en matière de neutralité découlent du droit international.

d) Partisans de l'initiative

Seul parti favorable à l'initiative, l'UDC fait valoir que celle-ci renforcerait la politique de neutralité et limiterait l'attitude négligente du Conseil fédéral à cet égard. Il souligne que les sanctions de l'ONU devraient être reprises et que les sanctions d'autres États ne devraient pas être contournées via la Suisse, mais qu'au-delà de cela, aucune sanction ne devrait être adoptée contre des États impliqués dans une guerre. Ces dernières auraient pour conséquence que la Suisse ne serait plus perçue comme impartiale, ce que le parti considère comme une condition essentielle à la médiation. La prise de position souligne en outre que la neutralité fait partie intégrante du fondement et de l'identité de la Suisse et qu'elle a apporté la paix, la stabilité et la sécurité au pays. La neutralité armée serait une forme d'autodéfense pour le petit État suisse. L'UDC estime qu'il ne faut ni compromettre ni abandonner tout cela.

3. Associations faîtières de l'économie suisse

Au total, **trois associations (Union suisse des arts et métiers (USAM), economiesuisse et Swissmem)** ont soumis une prise de position sur le fond. **L'Union patronale suisse (UPS)** a explicitement renoncé à prendre position.

L'Union suisse des arts et métiers (USAM) soutient un contre-projet, mais rejette le mandat explicite d'agir (prévention et résolution des conflits, fonction de médiation) formulé à l'alinéa 2 du contre-projet et demande la formulation suivante : « *La Suisse est neutre. Sa neutralité est autodéterminée, permanente et armée. La Suisse ne participe pas à des combats militaires si ceux-ci ne servent pas à sa propre défense nationale.* » L'USAM fait valoir qu'un tel contre-projet laisserait une marge de manœuvre pour utiliser la neutralité comme instrument de politique extérieure afin de garantir l'indépendance et la sécurité de la Suisse.

En raison des défis géopolitiques complexes de ces dernières années, la Suisse a besoin, selon **Swissmem**, d'une politique de neutralité ancrée dans la Constitution, sans restrictions inutiles de sa capacité d'action en matière de politique de sécurité et d'économie. Swissmem salue la décision du Conseil des États de présenter un contre-projet à l'initiative et estime que celui-ci est susceptible de recueillir une majorité, car il réaffirme la neutralité perpétuelle et armée, définit la fonction de la neutralité en matière de politique de sécurité et renforce le rôle de médiatrice de la Suisse. Swissmem estime qu'il permet ainsi de créer une reconnaissance constitutionnelle claire et de renforcer la neutralité dans son essence même, sans restreindre les possibilités d'action des pouvoirs exécutif et législatif dans les domaines de la politique de sécurité, du commerce et des affaires extérieures. Elle avance que cela est particulièrement important dans un pays industrialisé et orienté vers l'exportation comme la Suisse. Swissmem souligne également qu'il est particulièrement important que la Suisse soit capable d'agir afin de respecter

et de protéger les normes internationales et d'être en mesure de réagir avec souplesse et de manière adaptée à la situation dans les situations de conflit. Swissmem se montre ouvert à une contre-proposition formulée de manière analogue.

Economiesuisse ne voit en principe aucune nécessité immédiate d'agir en ce qui concerne la pratique actuelle en matière de neutralité. Celle-ci aurait fait ses preuves depuis des décennies, car elle est auto-déterminée, flexible et compatible avec les normes internationales. Grâce à la pratique actuelle, la Suisse pourrait agir rapidement et de manière crédible dans les situations de crise, se présenter comme un partenaire fiable et protéger efficacement ses intérêts économiques. Economiesuisse considère que la force de la neutralité suisse réside dans son orientation pratique et non dans une fixation rigide dans la Constitution, ce qu'il convient de préserver. La Suisse aurait besoin d'un concept de neutralité moderne et flexible. Economiesuisse considère le contre-projet comme une réponse acceptable à l'initiative, car il reflèterait cette approche pratique : le contre-projet ancrerait les principes fondamentaux de la neutralité suisse dans la Constitution sans créer de restrictions opérationnelles en matière de marge de manœuvre dans la politique extérieure, de sécurité ou économique, reflèterait de manière réaliste la pratique actuelle et garantirait la sécurité juridique. En outre, le contre-projet répondrait à une préoccupation politique et sociale dans le domaine de la neutralité. Selon economiesuisse, tout amendement au niveau constitutionnel doit respecter les principes suivants : ne pas restreindre la capacité de coopération internationale de la Suisse, maintenir une politique de sanctions flexible et ne pas se limiter à une conception rigide de la neutralité. Tout cela serait important afin de permettre notamment un dialogue en matière de politique de sécurité, de garantir la crédibilité de la politique de sanctions – ce qui serait essentiel pour la réputation de la place financière et économique – et d'éviter un isolement choisi qui mettrait en péril les intérêts économiques et affaiblirait la position géopolitique de la Suisse.

Les trois associations rejettent l'initiative en raison de la définition rigide de la neutralité qu'elle contient et des restrictions qui en découlent pour la capacité d'action de la Suisse en matière de politique extérieure, économique, de sécurité et de défense. Elles font notamment valoir que cette définition restrictive conduirait la Suisse à l'isolement. Elle nuirait aux relations avec les États partenaires, ce qui ne serait dans l'intérêt de la Suisse ni sur le plan économique ni sur celui de la politique de sécurité. De plus, il ne serait plus possible de réagir de manière adéquate à des développements imprévisibles en matière de politique de sécurité ou commerciale. Les participants à la consultation soulignent que, du point de vue économique, la Suisse a besoin d'une liberté d'adaptation et de décision afin de protéger efficacement ses intérêts, y compris ceux de son industrie.

4. Autres parties et organisations intéressées

Au total, 14 autres parties intéressées ont soumis des prises de position sur le contre-projet. Les prises de position de PRO SCHWEIZ et du Comité pour l'initiative sur la neutralité sont presque identiques. Il en va de même pour celles du Bewegung für Neutralität und Bewegung für Neutralität Gruppe Zürich. Les opposants au contre-projet peuvent être divisés en deux groupes : ceux qui le considèrent comme restrictif (**Chance CH, Groupe de Réflexion, Mouvement européen Suisse, NeutRealität, Operation Libero, Partei für Rationale Politik, Allgemeine Menschenrechte und Teilhabe (PARAT), Schweizerischer Friedensrat**) et ceux qui le jugent trop faible (**Bewegung Neutralität, Bewegung Neutralität Gruppe Zürich, Centre Patronal, Forschungsinstitut direkte Demokratie, Komitee Neutralitätsinitiative, PRO SCHWEIZ**). **Dialogues @ Genève** approuve en principe le contre-projet, mais propose de manière générale d'autres modifications de la Constitution concernant la politique extérieure suisse.

Outre les prises de position sur le contre-projet, plusieurs parties se prononcent également sur l'initiative, où l'on trouve aussi des opposants et des partisans. Ces derniers peuvent être rattachés au groupe qui considère le contre-projet comme trop faible, tandis que les opposants à l'initiative rejettent également le contre-projet. Les arguments relatifs au contre-projet et à l'initiative sont résumés de manière sommaire ci-après.

a) Opposants au contre-projet

Selon une partie des opposants, le contre-projet représente une réinterprétation de la neutralité suisse. Au lieu de conserver un instrument de politique extérieure flexible, la neutralité serait élevée au rang de dogme rigide et de fin en soi. Cette revalorisation est critiquée par certains, qui font valoir que d'autres principes de politique extérieure, tels que la disponibilité ou l'universalité, ne sont pas non plus inscrits séparément dans la Constitution. La neutralité serait ainsi placée au-dessus des objectifs fondamentaux de l'État que sont la sécurité extérieure et l'indépendance, ce qui obligeraient la Confédération à examiner en premier lieu la conformité de chaque action de politique extérieure avec la neutralité. Dans une prise de position, il est en outre souligné qu'une priorité constitutionnelle accordée à la neutralité pèserait sur les relations avec l'Union européenne. Son ancrage en tant qu'objectif matériel de la politique extérieure ne serait pas compatible avec la politique européenne.

Le contre-projet conduirait, avec l'ancrage de la neutralité dans la Constitution, à une rigidité jugée néfaste, voire à un risque pour la sécurité de la Suisse. Une telle conception de la neutralité limiterait considérablement la marge de manœuvre éprouvée du Conseil fédéral et compromettrait la capacité de la Suisse à préserver ses intérêts et sa sécurité. En particulier, la Suisse serait paralysée dans sa capacité à réagir de manière adéquate aux défis internationaux et à coopérer avec d'autres États démocratiques en matière de politique de sécurité. Compte tenu des tensions mondiales, la Suisse devrait s'engager davantage en faveur du droit international, des droits de l'homme et du multilatéralisme, ce qui nécessite une politique extérieure et de sécurité flexible. La notion de neutralité perpétuelle est notamment critiquée comme une promesse éternelle qui contredit l'idée démocratique profondément enracinée selon laquelle la Constitution peut être modifiée à tout moment. La neutralité seule, selon cet argument, ne garantirait ni la sécurité de la Suisse ni le succès de sa politique extérieure. Comme la Suisse ne peut se défendre seule en cas d'urgence, elle devrait pouvoir se coordonner à temps avec d'autres États en matière de politique de sécurité. Le contre-projet rendrait cela plus difficile en rendant nécessaire une modification de la Constitution ou la promulgation du droit de nécessité. La neutralité ne devrait donc pas être perpétuelle. Les opposants estiment dès lors que le contre-projet conserve les caractéristiques fondamentales problématiques de l'initiative initiale.

De plus, il est avancé qu'il ne serait pas nécessaire de présenter un contre-projet, car selon un sondage, l'initiative n'aurait aucune chance d'aboutir. En outre, le contre-projet ne clarifierait pas la situation, mais créerait plutôt une confusion qui empêcherait le peuple de se prononcer clairement sur l'initiative initiale. Si le contre-projet était accepté, le débat sur l'interprétation de la neutralité perpétuelle comme objectif de l'État plutôt que comme moyen d'atteindre les objectifs de l'État que sont la liberté, la sécurité et la solidarité resterait ouvert. Le peuple ne devrait donc se prononcer que sur l'initiative. Certains soulignent que la gestion flexible de la neutralité a fait ses preuves et qu'il n'est donc pas nécessaire de l'ancrer dans l'art. 54 Cst., puisqu'il correspond déjà à la politique extérieure suisse telle qu'elle est pratiquée aujourd'hui.

Une partie des participants à la consultation estime en outre qu'une conception rigide de la neutralité ne serait pas compatible avec l'ordre juridique international de la Charte des Nations Unies, qui ne considère pas le recours à la neutralité comme légitime en cas de guerre d'agression, mais exige la solidarité avec l'État attaqué. Il serait, en ce sens, nécessaire, non pas d'avoir plus, mais moins, de neutralité classique. Selon l'argumentation développée dans une prise de position, la neutralité armée n'aurait pas non plus de sens au sein de l'Union européenne, l'armée suisse n'étant pas en mesure d'arrêter un adversaire à la frontière. Si le contre-projet était accepté, l'armement devrait donc être supprimé.

Un autre groupe de participants salue certes le fait que le contre-projet reconnaît la neutralité comme permanente et armée et que celle-ci ait pour objectif de garantir l'indépendance et la sécurité du pays. Il estime toutefois que cela n'est pas suffisant. Le contre-projet est considéré comme une neutralité « light », car il ne protégerait pas pleinement la neutralité suisse, mais la relativiserait. Selon ce groupe, l'absence d'une interdiction claire de reprendre des sanctions en dehors de l'ONU ainsi que l'absence de délimitation par rapport aux alliances militaires telles que l'OTAN ou les programmes militaires de l'UE

constitueraient une lacune majeure qui laisserait une marge d'interprétation dangereuse. Le contre-projet resterait ainsi totalement muet sur la question d'une adhésion à l'OTAN ou à l'UE. Une telle marge d'interprétation serait dangereuse, car une intégration trop forte dans les structures militaires de l'UE et de l'OTAN enverrait de mauvais signaux au reste du monde et restreindrait la liberté d'action de la Suisse. La reprise de sanctions, comme cela s'est produit en 2022 avec la Russie, conduirait à prendre parti, ce qui saperait la crédibilité de la Suisse en tant que médiatrice et la transformerait de facto en partie belligérante. Une neutralité qui autoriserait des moyens de coercition économiques et diplomatiques ne serait plus une véritable neutralité, mais une forme affaiblie qui, en cas d'urgence, ne bénéficierait d'aucune crédibilité, reconnaissance ou respect. Cette érosion de la confiance augmenterait le risque de guerre pour la Suisse. Le contre-projet ne serait donc pas considéré comme un véritable compromis, mais comme une codification du statu quo qui, précisément en raison de ses omissions sur les questions décisives, ne créerait pas de base constitutionnelle claire et laisserait la porte ouverte à de nouvelles violations de la neutralité.

b) Partisans du contre-projet

Une prise de position souligne que le contre-projet est simple et moins restrictif que l'initiative et qu'il se concentre sur l'essentiel. L'intégration des formulations du contre-projet dans la Constitution pourrait renforcer la neutralité de la Suisse sur la scène internationale, à condition qu'elles soient mises en œuvre de manière cohérente et crédible. Parallèlement, il est proposé de réviser l'ensemble des articles constitutionnels relatifs à la politique extérieure afin de les rendre plus clairs, plus modernes et plus efficaces.

c) Opposants à l'initiative

Les opposants à l'initiative critiquent le fait qu'elle inscrive une définition rigide de la neutralité dans la Constitution fédérale, ce qui constituerait un abandon net et un changement de cap par rapport à la pratique flexible actuelle. La neutralité perdrait ainsi son caractère instrumental éprouvé et serait érigée en une fin en soi. La conséquence la plus grave serait une restriction massive de la politique extérieure et des sanctions, car la Suisse ne pourrait, à l'avenir, plus que reprendre les sanctions de l'ONU – dans un système où un agresseur peut bloquer de telles sanctions au Conseil de sécurité de l'ONU. La reprise de sanctions, par exemple celles de l'UE ou de l'OSCE, serait exclue, ce qui signifierait la perte d'instruments de politique extérieure importants et isolerait la Suisse de ses pays partenaires. Une interprétation aussi rigide limiterait considérablement la marge de manœuvre de la Suisse pour réagir aux violations du droit international et mettrait ainsi en péril des intérêts centraux de la politique extérieure ainsi que la sécurité du pays et de l'Europe.

Une autre critique porte sur le fait que l'initiative reposera sur une conception dépassée de la guerre et de la sécurité, qui ne tiendrait pas compte des nouvelles dimensions des conflits et risquerait d'être dépassée par les évolutions géopolitiques et technologiques. Une telle conception ne permettrait notamment pas de défendre de manière adéquate la souveraineté du pays. La neutralité ne serait pas seulement une question d'armement, mais une dimension de la politique de sécurité au sens large. En outre, le rôle de la Suisse serait limité à celui de médiatrice, alors qu'elle devrait en réalité offrir toute la gamme des bons offices. Enfin, l'initiative est en partie considérée comme superflue, car certaines dispositions seraient déjà conformes aux exigences du droit international et à la pratique actuelle, et les articles constitutionnels existants obligeraient déjà le Conseil fédéral et l'Assemblée fédérale à préserver la neutralité.

d) Partisans de l'initiative

Selon les partisans de l'initiative, la neutralité suisse a perdu en crédibilité et en fiabilité. Ils estiment que cette situation doit être corrigée par une base constitutionnelle claire pour une neutralité permanente, armée et complète. Ils critiquent la politique de neutralité flexible du Conseil fédéral, en particulier dans le contexte de la guerre en Ukraine. Le fait d'avoir soutenu des sanctions, telles que celles contre la Russie, aurait conduit à ce que la Suisse ne soit plus perçue comme neutre à l'échelle mondiale. Du point de vue des partisans, cette politique de sanctions est non seulement arbitraire et partiale, mais

aussi sélective et contraire au droit international, et touche en premier lieu les gens ordinaires. L'initiative proposerait donc comme alternative cohérente le rejet des mesures coercitives non militaires contre des États impliqués dans une guerre (à l'exception des sanctions de l'ONU). Elle viserait également à rétablir les bons offices comme élément central de la politique extérieure et à les ancrer dans la loi. Les partisans de l'initiative font valoir qu'une neutralité totale réduirait le risque d'attaque, renforcerait la capacité de défense et préserverait la Suisse de toute implication dans des conflits internationaux. L'initiative donnerait au Conseil fédéral une ligne directrice lui permettant de rétablir et de garantir à long terme la crédibilité de la politique de neutralité à l'échelle mondiale.

En outre, la neutralité serait l'expression de la démocratie directe, puisque la Suisse décide elle-même de sa position – les organisations internationales ou les commandements extérieurs ne décident pas pour elle. Dans ce contexte, les partisans de l'initiative expriment leur inquiétude face à un rapprochement progressif avec l'OTAN par le biais d'une « Salamitaktik ». Cela affaiblirait petit à petit la neutralité et la supprimerait progressivement. Ils font valoir que l'initiative permettrait à la Suisse de continuer à coopérer de manière judicieuse dans des domaines tels que l'armée de l'air et la cyberdéfense. La ligne rouge serait toutefois atteinte dans le cas d'exercices menés par des unités de combat dans le cadre des obligations d'assistance prévues à l'article 5 du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN) et à l'article 42, paragraphe 7, du traité TUE (UE). En évitant de telles interdépendances, l'objectif premier serait atteint : rétablir la réputation de la Suisse en tant que pays neutre crédible, garantir son indépendance dans un monde de plus en plus polarisé et renforcer son rôle en tant que lieu de diplomatie de paix et d'aide humanitaire.

5. Personnes privées

Les 12 avis émis par des personnes privées rejettent tous le contre-projet et se prononcent en faveur de l'acceptation de l'initiative, car celle-ci fixerait les lignes directrices nécessaires à l'application de la neutralité. Les avis critiquent le fait que le contre-projet ne reprenne pas la disposition interdisant l'adhésion à une alliance militaire ou de défense, ni celle interdisant l'adoption de sanctions non militaires en dehors du cadre de l'ONU. La suppression de ces deux dispositions affaiblirait l'objectif de l'initiative. Les participants à la consultation soulignent la nécessité de préserver l'indépendance, la crédibilité et le rôle de médiatrice de la Suisse, qui seraient menacés par un rapprochement avec des alliances militaires. La coopération avec l'OTAN est au cœur des critiques. Ils font valoir qu'il y aurait un rapprochement insidieux avec l'OTAN et que l'OTAN serait passée d'une alliance défensive à une alliance offensive. Les participants à la consultation réclament une armée suisse forte et indépendante qui, conformément au concept de neutralité armée, se consacrera exclusivement à la défense du pays et devrait être équipée de manière autonome pour remplir cette mission. La reprise des sanctions, en particulier celles de l'UE à l'encontre de la Russie dans le cadre du conflit ukrainien, est également critiquée, car elle nuirait à la crédibilité de la Suisse et s'avèrerait souvent inefficace et arbitraire. Les personnes qui ont pris position rejettent la marge de manœuvre exigée par les milieux politiques dans l'application de la neutralité.

Annexe: aperçu des participants à la consultation avec leurs prises de position

Cantons (25)	contre-projet			initiative		
	refus	accord	pas de prise de position	refus	accord	pas de prise de position
Argovie (AG)	X			X		
Appenzell Rhodes-Extérieures (AR)	X					X
Appenzell Rhodes-Intérieures (AI)	X			X		
Bâle-Campagne (BL)	X			X		
Bâle-Ville (BS)	X					X
Berne (BE)	X					X
Fribourg (FR)		X		X		
Genève (GE)		X				X
Glaris (GL)	X			X		
Grisons (GR)	X			X		
Jura (JU)		X		X		
Lucerne (LU)	X					X
Neuchâtel (NE)			renonciation à prendre position			
Obwald (OW)	X					X
Schaffhouse (SH)		X			X	
Schwyz (SZ)			renonciation à prendre position			
Soleure (SO)	X			X		
Saint-Gall (SG)	X			X		
Tessin (TI)		X		X		
Thurgovie (TG)	X			X		
Uri (UR)		X		X		
Vaud (VD)		X		X		
Valais (VS)		X				X
Zurich (ZH)		X		X		
Zoug (ZG)	X					X
Partis politiques (7)	refus	accord	pas de prise de position	refus	accord	pas de prise de position
le Centre		X		X		
Parti évangélique (PEV)	X			X		
PLR. Les Libéraux-Radicaux	X			X		
Les VERT-E-S suisses	X			X		
Vert libéraux (PVL)	X			X		
Union démocratique du centre (UDC)	X				X	
Parti socialiste suisse (PS).	X			X		
Associations faîtières (4)	refus	accord	pas de prise de position	refus	accord	pas de prise de position
Union patronale suisse (UPS)			renonciation à prendre position			
Union suisse des arts et métiers (USAM)		X		X		
organisation faîtière des entreprises suisses; (economiesuisse)		X		X		
Swissmem		X		X		
Parties et organisations intéressées (14)	refus	accord	pas de prise de position	refus	accord	pas de prise de position

Bewegung für Neutralität	X				X	
Bewegung für Neutralität Gruppe Zürich	X				X	
Centre Patronal	X					X
CHANCE SCHWEIZ	X			X		
Dialogues @ Genève		X		X		
Forschungsinstitut direkte Demokratie	X				X	
Groupe de Réflexion	X					X
Komitee Neutralitätsinitiative	X				X	
Mouvement européen Suisse	X			X		
NeutRealität	X					X
Operation Libero	X			X		
Partei für Rationale Politik, Allgemeine Menschenrechte und Teilhabe (PARAT)	X					X
PRO SCHWEIZ	X				X	
Schweizerischer Friedensrat (SFR)	X			X		
Personnes privées (12)	refus	accord	pas de prise de position	refus	accord	pas de prise de position
Bürkli Marianne	X				X	
Dougoud Claude	X				X	
Dougoud Rosemarie	X				X	
Fry Monika	X				X	
Graf Urs	X				X	
Hofmann Henriette und Andreas		X			X	
Perret Eliane	X				X	
Richner Ursula und Ruedi	X				X	
Stuck Hans-Markus	X				X	
Studer Ralph	X				X	
Wiedemeier Monika und Koch René	X				X	
Wüthrich Marianne	X				X	