



24.328 é Iv. ct. GE. Pour une reconnaissance de l'Etat de la Palestine par la Suisse

Rapport de la Commission de politique extérieure du 11 août 2025

Réunie les 11 et 12 août 2025, la Commission de politique extérieure du Conseil des États (CPE-E) a procédé à l'examen préalable de l'initiative cantonale, déposée le 25 novembre 2024 par le Canton de Genève.

L'initiative cantonale demande à l'Assemblée fédérale de reconnaître l'Etat de la Palestine et de déployer tous les efforts possibles en vue d'instaurer une paix juste et durable entre Israël et la Palestine, en s'inspirant notamment de « l'initiative de Genève ».

Proposition de la commission

La commission propose, par 9 voix contre 1 et 2 abstentions, de ne pas donner suite à l'initiative.

La minorité (Sommaruga Carlo) propose de donner suite à l'initiative.

Rapporteur : Chiesa (it)

Pour la commission :
Le président

Marco Chiesa

Contenu du rapport
1 Texte et développement
2 Considérations de la commission



1 Texte et développement

1.1 Texte

Le Grand Conseil de la République et canton de Genève
 vu l'article 160, alinéa 1, de la Constitution fédérale, du 18 avril 1999 ;
 vu l'article 115 de la loi fédérale sur l'Assemblée fédérale, du 13 décembre 2002 ;
 vu l'article 156 de la loi portant règlement du Grand Conseil de la République et canton de Genève, du 13 décembre 1985,
 demande à l'Assemblée fédérale

- à reconnaître l'Etat de la Palestine ;
- à déployer tous les efforts possibles en vue d'instaurer une paix juste et durable entre Israël et la Palestine, en s'inspirant notamment de « l'initiative de Genève ».

1.2 Développement

Considérant

- la Déclaration Balfour de 1917, datée du 2 novembre, dans laquelle le ministre britannique des Affaires étrangères, Lord Balfour, publie une lettre où il indique que son gouvernement est disposé à créer en Palestine un « foyer national juif » ;
- l'éclatement de la guerre entre Israël et la Palestine au lendemain du refus opposé par la Ligue arabe de reconnaître le partage de la Palestine décidé par l'ONU en novembre 1947 à la suite de la déclaration d'indépendance de l'Etat d'Israël du 14 mai 1948, post Seconde Guerre mondiale et la Shoah, aujourd'hui commémoré comme la Nakba ;
- l'occupation d'Israël sur la Cisjordanie, Jérusalem-Est et Gaza depuis 1967, date à laquelle la préoccupation est exprimée par le Conseil de sécurité, soulignant l'inadmissibilité de l'acquisition de territoire par la guerre et la nécessité d'oeuvrer pour une paix juste et durable permettant à chaque Etat de la région de vivre en sécurité ;
- la reconnaissance de l'Etat d'Israël par la Suisse en 1949 ;
- la signature des accords d'Oslo le 13 septembre 1993 établissant les lignes directrices générales pour les négociations à venir et posant les bases d'un gouvernement autonome par intérim palestinien en Cisjordanie et à Gaza pour une période transitoire ;
- la demande de la Palestine d'adhérer à l'ONU depuis 2011 ;
- le soutien de la Suisse au statut d'Observateur permanent de la Palestine à l'ONU le 29 novembre 2012 ;
- le conflit armé ravivé par une attaque sanglante du Hamas le 7 octobre 2023, la catastrophe humanitaire qui s'accroît depuis et le nombre insoutenable de pertes humaines, dont un nombre horrifant d'enfants morts ou blessés, avec des traumatismes qui marqueront les générations à venir ;
- que, au 28 mai 2024, l'UNICEF déplore, depuis les attaques du 7 octobre 2023 par le Hamas, la mort en Israël de 1200 personnes, dont 37 enfants, et 7500 blessés, dont 134 personnes sont encore retenues en otage, y compris 2 enfants, et dans la bande de Gaza, la mort de 36 050 personnes, dont 14 100 enfants et 9000 femmes, et plus de 81 000 personnes blessées, dont 12 300 enfants ;
- la tradition humanitaire de la Suisse et de Genève, capitale de la Paix, siège européen des Nations Unies et berceau des conventions qui portent son nom sur le droit international humanitaire, plus communément le droit de la guerre (jus in bello) ;
- la nécessité de déployer tous les efforts possibles en vue d'un cessez-le-feu durable et de contribuer à un processus d'une paix pérenne pour les générations à venir ;



- que, à ce jour, la Suisse n'a pas reconnu la Palestine comme Etat ;
- que, en vertu du principe de neutralité, il est nécessaire de mettre les deux nations sur un pied d'égalité, afin de favoriser des négociations équilibrées, indispensables en vue d'une paix durable ;
- que, pour reconnaître un Etat, la Suisse considère la théorie dominante des trois éléments, à savoir que la reconnaissance présuppose l'existence d'un territoire, d'un peuple et d'une autorité publique (soit un gouvernement indépendant comme expression de la souveraineté étatique qui se manifeste tant à l'intérieur que vers l'extérieur) ;
- que, lors de la session du Conseil de sécurité de l'ONU du 18 avril 2024, la Suisse s'est abstenue, aux côtés du Royaume-Uni, au vote d'admission de l'Etat de Palestine à l'ONU, malgré le soutien de 12 autres Etats membres, l'admission a échoué en raison du veto des Etats-Unis ;
- que, lors de la session de l'Assemblée générale de l'ONU du 10 mai 2024, la Suisse s'est à nouveau abstenue à l'admission de l'Etat de Palestine à l'ONU, aux côtés de 24 autres Etats, alors que 143 Etats se sont positionnés en faveur, 9 voix étaient contre (Argentine, Etats-Unis, Hongrie, Israël, Micronésie, Nauru, Palaos, Papouasie-Nouvelle-Guinée et République tchèque) ;
- que, lors de cette même session, la Suisse n'a pas réfuté les conditions d'existence de l'Etat de la Palestine, et a reconnu « que l'Etat observateur de Palestine témoigne des qualités nécessaires à honorer le statut rehaussé auquel il aspire au sein de l'Assemblée générale ». Elle a souligné que « son abstention ne porte aucunement sur les prérogatives décrites dans l'Annexe à la résolution. Celles-ci s'inscrivent dans la logique du statut d'Etat observateur en faveur duquel la Suisse a voté en 2012, et que l'Etat observateur de Palestine a jusqu'à présent adéquatement honoré », concluant qu'elle estime « qu'au vu de la grande instabilité prévalant dans la région, cette étape n'était pas propice à une détente de la situation, et qu'il est préférable de considérer l'admission de la Palestine à un moment où une telle mesure s'insérera dans la logique d'une paix émergente. » ;
- que la Suisse a pourtant été préceuse dans la reconnaissance d'Etats, tel que pour la République populaire de Chine en 1950 ou plus récemment du Kosovo en 2008 ;
- que, en parallèle des 143 Etats membres de l'ONU qui ont voté en faveur de la reconnaissance de l'Etat de la Palestine, de nombreux Etats européens, dont l'Irlande, l'Espagne et la Norvège, ainsi que la Sloénie, l'ont également récemment reconnu ;
- que la solution à deux Etats, pourtant préconisée par la Suisse et la communauté internationale, est considérée en péril au vu de l'évolution du conflit armé ;
- que, le 23 janvier 2024, le Secrétaire général de l'ONU, Antonio Guterres, a appelé à un cessez-le-feu à Gaza afin d'acheminer de l'aide et de libérer les otages aux mains du Hamas ; il a déclaré : « La paix entre Palestiniens et Israéliens ne peut venir que de la solution des deux Etats », en y voyant le seul moyen de satisfaire les besoins sécuritaires des Israéliens et les aspirations légitimes des Palestiniens à un Etat ;
- que cette reconnaissance de l'Etat de la Palestine s'inscrit dans un processus de paix juste et durable pour toutes les parties concernées, et dans une nécessité de s'unir pour « soutenir les Israéliens et les Palestiniens afin qu'ils prennent des mesures fortes en faveur d'un véritable processus de paix » ;
- l'art. 54 de la Constitution fédérale rappelant que « la Confédération contribue notamment (...) à promouvoir le respect des droits de l'homme, la démocratie, la coexistence pacifique des peuples et la préservation des ressources naturelles, et qu'elle tient compte des compétences des cantons et sauvegarde leurs intérêts » ;
- l'art. 146 de la constitution genevoise qui prévoit quant à elle que « l'Etat soutient la vocation internationale de Genève en tant que centre de dialogue, de décision et de coopération internationale, fondé sur la tradition humanitaire et le droit, ainsi que sur les valeurs de paix et de solidarité. Il mène une politique de solidarité internationale soutenant la protection et la réalisation des droits de l'homme, la paix, l'action humanitaire et la coopération au développement. À ces fins, il prend toute initiative utile et met des moyens à disposition, en coordination avec la Confédération ».



2 Considérations de la commission

De l'avis de la majorité de la commission, les conditions pour une reconnaissance de la Palestine ne sont actuellement pas réunies. Elle souligne notamment que les dernières élections législatives remontent à 2006, et que ces dernières ont été remportées par le Hamas, que l'Assemblée fédérale a décidé, en décembre 2024, d'interdire en Suisse pendant 5 ans. La majorité considère qu'aucune autorité n'est, pour l'heure, en mesure d'assumer la responsabilité de l'État et d'assurer la paix et la sécurité en Palestine, et qu'il serait faux de croire qu'une reconnaissance précipitée résoudrait ce problème. Par ailleurs, le fait de donner suite à l'initiative irait à contre-courant de la stratégie du Conseil fédéral, à qui il revient, rappelle la majorité, de reconnaître ou non un État. Elle observe donc que l'instrument de l'initiative cantonale, pour reconnaître l'État de la Palestine par la Suisse, n'est pas adéquat.

Pour la minorité, si la Suisse veut être crédible par rapport à la solution à deux États, elle doit s'associer au processus en cours de reconnaissance de la Palestine, qui voit aujourd'hui une large majorité d'États reconnaître la Palestine. Ce pas permettrait également de signifier à Israël qu'il ne peut pas annexer le territoire palestinien.