



## **24.092      é      «Sauvegarder la neutralité suisse (initiative sur la neutralité)». Initiative populaire**

### **Consultation sur le contre-projet direct du Conseil des États**

---

Rapport de la Commission de politique extérieure du 23 septembre 2025

---

Réunie le 26 août 2025, la Commission de politique extérieure du Conseil national (CPE-N) a décidé, par 14 voix contre 10, de mener, conformément à la loi, une consultation sur le contre-projet direct à l'initiative populaire visée en titre décidé par le Conseil des États le 19 juin 2025. Ce contre-projet direct prévoit l'introduction d'une nouvelle disposition constitutionnelle (art. 54a) sur la neutralité suisse.

Pour la commission :  
Le président

Laurent Wehrli

#### Contenu du rapport

- 1 Situation initiale
- 2 Objectif de l'initiative
- 3 Droit en vigueur
- 4 Message du Conseil fédéral
- 5 Délibérations et décisions du conseil prioritaire
- 6 Travaux et considérations de la commission
- 7 Contre-projet direct



## 1 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 Constitution (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 direct à l'initiative populaire. Ce contre-projet direct prévoit l'introduction d'une nouvelle disposition constitutionnelle (art. 54a) sur la neutralité suisse. Dans sa recommandation de vote, le Conseil des États recommande par ailleurs d'accepter le contre-projet direct et de rejeter l'initiative populaire. Le contre-projet direct ayant été proposé au Conseil des États par une minorité de la commission qui a procédé à l'examen préalable de l'initiative, il n'a pas encore fait l'objet d'une procédure de consultation.

À ses séances des 30 juin et 1<sup>er</sup> juillet ainsi que des 25 et 26 août 2025, la CPE-N, en tant que commission du deuxième conseil chargée de l'examen préalable, s'est penchée sur l'initiative sur la neutralité. Dans le cadre des discussions sur le contre-projet direct du Conseil des États, elle a également examiné la question de la consultation. Conformément à l'art. 3, al. 1, let. a, de la loi sur la consultation (LCo), une consultation est organisée lors des travaux préparatoires concernant les modifications de la Constitution. Afin de satisfaire à cette exigence, la CPE-N – en sa qualité de commission du deuxième conseil chargée de l'examen préalable – a décidé, par 14 voix contre 10, de mener une consultation sur le contre-projet direct décidé par le Conseil des États le 19 juin 2025. De cette manière, la commission souhaite éviter que le Conseil national et le Conseil des États prennent dès la première lecture des décisions concordantes sur le contre-projet direct à l'initiative populaire et décident ainsi de modifier la Constitution sans avoir préalablement mené de procédure de consultation comme prévu par la LCo. À l'issue de la procédure de consultation, après avoir pris connaissance des avis rendus par les participantes et les participants à la consultation, la CPE-N achèvera l'examen préalable de l'initiative populaire et prendra une décision définitive quant aux propositions qu'elle entend soumettre au Conseil national.

## 2 Objectif de l'initiative

### 2.1 Texte de l'initiative

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

La Constitution<sup>1</sup> est modifiée comme suit:

Art. 54a<sup>2</sup> Neutralité suisse

<sup>1</sup> La Suisse est neutre. Sa neutralité est perpétuelle et armée.

<sup>2</sup> 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.

---

<sup>1</sup> RS 101

<sup>2</sup> 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.



<sup>3</sup> 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.

<sup>4</sup> 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.

## **2.2 Objectif de l'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. 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'architecture multilatérale de la politique extérieure de la Suisse, sa politique de paix et sa diplomatie des bons offices<sup>3</sup>.

## **2.3 Contenu de l'initiative**

Le nouvel art. 54a P-Cst. prévoit les éléments suivants :

- Il est inscrit au niveau constitutionnel que la neutralité de la Suisse est perpétuelle et armée;
- La Suisse ne peut adhérer à aucune alliance militaire ou défensive. Une coopération avec de telles alliances est tolérée en cas d'attaque militaire directe contre la Suisse ou en cas d'actes préparatoires à une telle attaque;
- En outre, la Suisse ne doit pas participer aux conflits militaires entre des États tiers ni prendre de mesures coercitives non militaires contre des États belligérants. Demeurent réservées les mesures coercitives de l'ONU ainsi que les mesures visant à éviter le contournement de mesures coercitives non militaires imposées par d'autres États;
- Il doit également être défini que la Suisse doit mettre à profit sa neutralité pour jouer son rôle de médiatrice.

## **3 Droit en vigueur**

### **3.1 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.).

---

<sup>3</sup> Voir l'argumentaire du comité de l'initiative sur la neutralité, [www.neutralitaet-ja.ch](http://www.neutralitaet-ja.ch) > Argumentaire.



La Constitution ne se prononce pas sur ce qu'est la neutralité de la Suisse. Les lois fédérales se réfèrent également explicitement ou implicitement à la neutralité, sans toutefois en définir le contenu<sup>4</sup>.

### 3.2 Droit international

Le droit international régit en premier lieu le statut de neutralité permanente de la Suisse. En 1815, lors de la Conférence de paix de Paris, faisant suite au Congrès de Vienne, les grandes puissances européennes reconnaissent pour la première fois la neutralité perpétuelle de la Suisse en droit international. 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 second lieu, le droit international régit également le contenu de la neutralité en définissant les droits et les 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 XIXe siècle en tant que droit coutumier et a été codifié dans deux conventions dites de La Haye en 1907, auxquelles la Suisse a adhéré en 1910.<sup>5</sup> Dans le cadre de ces dispositions légales, le droit à la neutralité et, par conséquent, sa mise en pratique ont évolué en tenant compte des circonstances d'espèce.

Le droit de la neutralité 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.

#### 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.

---

<sup>4</sup> 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).

<sup>5</sup> Convention du 18 octobre 1907 concernant les droits et les devoirs des Puissances et des personnes neutres en cas de guerre sur terre (Ve 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 (XIIIe convention de La Haye, RS 0.515.22).



## 4 Message du Conseil fédéral

### 4.1 Considérations

Dans son message du 27 novembre 2024, le Conseil fédéral explique qu'une partie des dispositions de l'initiative correspond à la situation juridique et à la pratique actuelles, mais que l'initiative dans son ensemble entraînerait un changement de cap clair de la neutralité suisse. L'initiative modifierait à la fois la réglementation en vigueur en matière de neutralité (pas de définition matérielle dans la Constitution) et son usage actuel dans la pratique (en particulier la politique de sanctions et la coopération en matière de politique de sécurité).

Dans les domaines suivants, les dispositions de l'initiative correspondent aux exigences du droit international et à la pratique actuelle. Le Conseil fédéral estime donc que l'initiative n'apporterait aucune valeur ajoutée dans tous ces domaines :

- L'initiative demande que la neutralité soit inscrite dans la Constitution. C'est déjà le cas aujourd'hui. Les articles 173 et 185 de la Constitution obligent l'Assemblée fédérale et le Conseil fédéral à prendre des mesures pour préserver la neutralité. Aujourd'hui déjà, l'abandon de la neutralité nécessiterait donc une révision de la Constitution et donc une votation populaire.
- L'initiative demande que la neutralité soit définie dans la Constitution comme « perpétuelle et armée ». Ces deux aspects correspondent déjà aujourd'hui à la conception de la neutralité et sont attestées et reconnues par le droit international. Quiconque est neutre doit également être en mesure de défendre sa neutralité. Le Conseil fédéral l'a confirmé à maintes reprises dans tous ses rapports sur la pratique de la neutralité.
- L'initiative demande que la Suisse ne puisse adhérer à aucune alliance militaire ou défensive. C'est déjà le cas aujourd'hui. En vertu du droit international, la Suisse, en tant que pays neutre, ne peut adhérer à aucune alliance militaire ou défensive telle que l'OTAN. Conformément à l'article 140, alinéa 1, de la Constitution, l'adhésion de la Suisse – et donc l'abandon de la neutralité – devrait obligatoirement être soumise au peuple.
- L'initiative demande que la Suisse ne participe pas aux conflits militaires d'autres États. Cela est déjà interdit par le droit international. La Suisse n'a pas le droit de favoriser militairement une partie belligérante.
- L'initiative demande que la Suisse utilise sa neutralité pour prévenir et résoudre les conflits. Le Conseil fédéral utilise déjà aujourd'hui la neutralité à cette fin. Les crises actuelles montrent en outre à titre d'exemple que la neutralité n'est pas une condition indispensable aux bons offices. Dans le cas de la Suisse, la neutralité peut toutefois contribuer à la crédibilité des bons offices.

Dans les domaines suivants, l'initiative entraînerait un changement de cap clair :

- La neutralité serait désormais inscrite dans la Constitution en tant que principe de la politique extérieure (chapitre 2, section 1, Cst.) avec une conception rigide. La Suisse a toutefois toujours considéré la neutralité comme un instrument de politique extérieure et de sécurité et l'a utilisée pour la sauvegarde de ses intérêts, et non comme un objectif constitutionnel à part entière ou une fin en soi. 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. Dès la



création de l'État, les pouvoirs législatif et le pouvoir exécutif ont attaché de l'importance à ce que la neutralité soit considérée comme un instrument et non comme une fin en soi. Lors de chaque révision totale ou partielle de la Constitution, y compris celle de 1999, il a été renoncé à ancrer la neutralité en tant que principe ou sous une forme particulière dans la Constitution, c'est-à-dire à la définir quant à son contenu. Les dispositions relatives au contenu de la neutralité découlent donc du droit international. Le caractère instrumental de la neutralité a été confirmé à maintes reprises par le Conseil fédéral, notamment dans le rapport sur la neutralité de 1993<sup>6</sup> et, plus récemment, dans le rapport sur la neutralité de 2022.<sup>7</sup>

- La coopération internationale dans le cadre du droit de la neutralité est indispensable à la capacité de défense de la Suisse, notamment au vu de la dégradation de la situation sécuritaire en Europe et de la rapidité de l'évolution technologique. Désormais, la coopération en matière de politique sécurité et de défense avec des partenaires (tels que l'UE et l'OTAN) serait admissible qu'en cas d'attaque militaire directe contre la Suisse ou en cas d'actes préparatoires à une telle attaque. 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.
- Désormais, la Suisse ne devrait plus reprendre les sanctions prononcées par l'OSCE, l'UE et d'autres partenaires commerciaux importants à l'encontre d'États belligérants, à l'exception de celles de l'ONU, que la Suisse est de toute façon déjà tenue de reprendre en tant qu'État membre de l'ONU. Le Conseil fédéral a toujours affirmé que les sanctions étaient compatibles avec la neutralité. Il convient de noter qu'en dehors des sanctions de l'ONU, la loi sur les embargos n'oblige pas le Conseil fédéral à reprendre les sanctions (« disposition potestative »), ce qui signifie que, selon la pratique actuelle, la reprise des sanctions est toujours une décision prise au cas par cas.

## 4.2 Conséquences en cas d'acceptation de l'initiative

L'acceptation de l'initiative entraîne un changement de cap clair dans la neutralité suisse :

### La neutralité perd son caractère instrumental

Inscrire explicitement dans la Constitution une certaine conception de la neutralité revient à abandonner sa pratique actuelle.

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 dans le cadre du droit de la neutralité. L'inscription de la neutralité en tant que principe de politique extérieure dans la Constitution implique une réduction de la marge de manœuvre nécessaire pour l'utilisation de la neutralité, qui, dès lors, ne pourrait plus être utilisée comme un instrument pur de réalisation des objectifs de politique extérieure, de politique de sécurité et de politique économique. Cette marge de manœuvre – appliquée dans le cadre du droit de la neutralité, a toujours joué un rôle important dans l'application de la neutralité comme instrument de sauvegarde des intérêts nationaux. Ces intérêts sont inscrits à l'article 2 de la

---

<sup>6</sup> Rapport du Conseil fédéral du 29 novembre 1993 sur la politique extérieure de la Suisse dans les années 90, annexe : rapport sur la neutralité.

<sup>7</sup> Rapport du Conseil fédéral du 26 octobre 2022 en réponse au postulat 22.3385.



Constitution. Une conception rigide de la neutralité rendrait 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. Cela mettrait fin à la pratique constitutionnelle, menée avec succès depuis 175 ans, qui applique la neutralité de manière ciblée, en tenant compte du contexte international et des développements du droit international.

#### Restrictions dans la coopération en matière de politique de sécurité

L'acceptation de l'initiative induirait un changement de cap de la politique de sécurité. La coopération en matière de politique de sécurité et de défense, dont la Suisse tire profite techniquement et matériellement, serait considérablement entravée. Cela provoquerait un affaiblissement de la capacité de défense de la Suisse. 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.

Dans une perspective à moyen ou long terme, on peut se également demander si les capacités militaires du pays restantes dans ces circonstances seraient encore suffisantes pour faire respecter la neutralité armée. L'initiative poursuit donc des objectifs contradictoires : Exigence de neutralité armée et, en même temps, restrictions en matière de politique de sécurité qui affaiblissent la capacité de défense. En outre, cette restriction pourrait également affaiblir la base technologique et industrielle de la Suisse en rapport avec la 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 partant, sur la capacité de défense de la Suisse.

#### Restrictions dans la politique de sanctions

Les sanctions constituent aujourd'hui un instrument important dont disposent les États pour réagir aux violations du droit international. Dans un contexte de tensions croissantes entre les grandes puissances et de blocage du Conseil de sécurité de l'ONU qui en résulte, les sanctions prises en dehors du cadre du Conseil de sécurité de l'ONU s'accroissent. Une participation à des sanctions bénéficiant d'un large soutien international – en particulier dans le cas d'une guerre d'agression contre un autre pays – sert d'une part à maintenir un ordre international pacifique et juste et, d'autre part, à faire accepter la position neutre de la Suisse par les autres pays. Cela est dans l'intérêt de la Suisse, dont la contribution à un ordre international juste et pacifique est inscrite dans l'article consacré aux buts de la Constitution. La politique extérieure s'oriente donc vers le respect strict du droit international. L'interdiction d'adopter des sanctions en dehors du régime de sanctions de l'ONU limiterait l'accomplissement de cette mission et la marge de manœuvre de la Suisse. Cela pourrait empêcher la Suisse de défendre de manière optimale ses propres intérêts économiques à court et à long terme. En outre, la réputation de la Suisse en tant que défenseur crédible d'un ordre international, qui s'est toujours engagée à respecter et à faire respecter le droit international risquerait d'être compromise. 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.



Des répercussions politiques et économiques négatives ainsi que des réactions négatives sont également à prévoir en lien avec les mesures visant à empêcher le contournement des sanctions. L'initiative prévoit que les mesures visant à empêcher le contournement des sanctions d'autres États doivent rester possibles, ce qui peut impliquer que la Suisse reprenne de telles sanctions. Les sanctions imposées par l'UE à la Russie prouvent toutefois 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. 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.

#### Restrictions dans la politique de paix (bon 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. 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 Position du Conseil fédéral**

Dans l'ensemble, l'initiative entraîne des divergences importantes dans les domaines susmentionnés, qui ont un impact négatif sur la politique de sécurité, la politique économique et la politique extérieure de la Suisse, ainsi que sur la sauvegarde des intérêts suisses. L'ancrage rigide d'une certaine conception de la neutralité dans la Constitution est particulièrement préjudiciable. Face à un environnement international et une période de guerre en Europe, la sauvegarde des intérêts de la Suisse requiert une marge de manœuvre dans l'application de la neutralité, dans le cadre des dispositions du droit international en vigueur. Cette marge de manœuvre doit être fondée sur des principes et non sur des prescriptions et des interdictions particulières. C'est ce que garantissent la réglementation constitutionnelle et la pratique constitutionnelle qui ont fait leurs preuves depuis 175 ans. Le Conseil fédéral est donc convaincu de la valeur constitutionnelle de la neutralité pour la Suisse, telle qu'elle est déjà inscrite dans la Constitution. Il est en outre convaincu que la neutralité a sa plus grande valeur en tant qu'instrument de sauvegarder des intérêts de la Suisse en matière de politique extérieure, de politique de sécurité et de politique économique. Ce caractère instrumental doit être préservé. Il est clairement de l'avis que soit les modifications proposées n'apportent aucune valeur ajoutée, car elles reflètent le droit international en vigueur, soit elles entraînent un changement de cap qui n'est pas dans l'intérêt de la Suisse. Le Conseil fédéral se prononce en faveur du maintien de la pratique de neutralité qui a fait ses preuves depuis 175 ans. C'est pourquoi il rejette l'initiative, sans lui opposer de contre-projet.

### **5 Délibérations et décisions du conseil prioritaire**

En tant que commission du conseil prioritaire chargée de l'examen préalable, la Commission de politique extérieure du Conseil des États (CPE-E) a examiné l'initiative populaire « Sauvegarder la neutralité suisse (initiative sur la neutralité) » à ses séances des 20 et 21 janvier, 17 février, 14 et 15 avril ainsi que 26 mai 2025. Dans le cadre de ces délibérations, une proposition visant à



élaborer un contre-projet direct à l'initiative populaire a été rejetée par 7 voix contre 6, soit une majorité de la commission. Elle a ensuite été déposée au Conseil des États en tant que proposition de minorité. À l'instar du projet rédigé de l'initiative populaire, elle prévoyait un nouvel article constitutionnel (art. 54a) sur la neutralité suisse, dont le contenu différait toutefois de celui proposé par l'initiative sur la neutralité. La majorité de la commission ayant rejeté l'idée d'un contre-projet direct, la CPE-E n'a pas mené de procédure de consultation avant que le Conseil des États ne traite l'objet.

Le 19 juin 2025, le Conseil des États a examiné l'initiative sur la neutralité et a suivi dans ses décisions les propositions de la minorité de la CPE-E, qui souhaitait un contre-projet direct. Par 27 voix contre 15 et 1 abstention, le Conseil des États a décidé d'entrer en matière sur le contre-projet direct. Il a ensuite adopté celui-ci par 33 voix contre 9 et 1 abstention au vote sur l'ensemble. En ce qui concerne la recommandation de vote, le Conseil des États a décidé, par 35 voix contre 8, de recommander l'acceptation du contre-projet direct et le rejet de l'initiative populaire.

## **6 Travaux et considérations de la commission**

### **6.1 Travaux de la CPE-N**

Le 30 juin 2025, la CPE-N a examiné pour la première fois l'initiative populaire « Sauvegarder la neutralité suisse (initiative sur la neutralité) » et a mené une discussion approfondie sur l'objectif de l'initiative et la question d'un contre-projet direct. Le 26 août 2025, elle a poursuivi ses travaux et décidé, par 14 voix contre 10, de mener une consultation sur le contre-projet direct décidé par le Conseil des États le 19 juin 2025. Elle achèvera l'examen préalable de l'initiative populaire à l'issue de la procédure de consultation et prendra alors une décision définitive quant aux propositions qu'elle entend soumettre au Conseil national.

### **6.2 Considérations de la CPE-N**

Conformément à la LCo, une consultation doit être organisée lors des travaux préparatoires concernant les modifications de la Constitution. Compte tenu de cette prescription légale et sachant que la décision du Conseil national concernant le contre-projet direct est difficilement prévisible, la CPE-N a décidé de mettre en consultation le contre-projet direct du Conseil des États avant même que l'initiative sur la neutralité ne soit traitée par le Conseil national. En lançant la consultation à ce stade, la commission souhaite éviter que le Conseil national et le Conseil des États prennent dès la première lecture des décisions concordantes sur le contre-projet direct à l'initiative populaire et décident ainsi, contrairement aux prescriptions de la LCo, de modifier la Constitution sans avoir préalablement mené de procédure de consultation à ce sujet. Le but est par ailleurs que la CPE-N puisse prendre une décision éclairée et bénéficiant d'un soutien aussi large que possible quant aux propositions définitives qu'elle entend soumettre au Conseil national, en s'appuyant sur l'ensemble des avis recueillis dans le cadre de la consultation.



## 7 Contre-projet direct

### 7.1 Texte du contre-projet

La Constitution est modifiée comme suit:

#### Art. 54a Neutralité suisse

<sup>1</sup> La Suisse est neutre. Sa neutralité est perpétuelle et armée.

<sup>2</sup> 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.

### 7.2 Explications concernant la disposition

Le contre-projet comprend deux alinéas. 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 inscrit 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.

En résumé, les arguments avancés par les partisans et partisanes du contre-projet direct dans le cadre du débat parlementaire peuvent être regroupés comme suit :

- Une partie des partisans et partisanes du contre-projet ont souligné que la neutralité a un rang constitutionnel, notamment en raison de son importance particulière pour la population suisse et qu'elle devait donc être inscrite dans la Constitution, en plus d'être mentionnée dans les articles 173 et 185 de la Constitution. Cela a parfois été justifié par le fait que la mention dans les articles de compétence serait trop peu concrète. En particulier, la Constitution ne précise pas jusqu'à présent que la neutralité est utilisée afin de garantir l'indépendance et la sécurité de la Suisse
- Certains ont soutenu que l'inscription supplémentaire dans la Constitution permettrait de clarifier que l'abandon de la neutralité nécessiterait une révision constitutionnelle
- Il a été souligné à plusieurs reprises que le contre-projet codifierait, respectivement actualiserait, dans la Constitution la pratique actuelle de la neutralité. À cet égard, l'avis a été exprimé que le contre-projet apporterait davantage de clarté, tant à l'intérieur qu'à l'égard des autres États, quant aux éléments essentiels de la neutralité, tout en préservant la marge de manœuvre nécessaire. Il a ainsi été relevé que le contre-projet ancrerait explicitement dans la Constitution la neutralité en tant qu'instrument de la politique extérieure et non comme une fin en soi. S'agissant de l'actualisation de la pratique actuelle de la neutralité, certaines partisans et certains partisans ont toutefois mis en doute qu'elle demeure, dans les années à venir, un moyen adéquat pour garantir la sécurité et l'indépendance de la Suisse. L'alinéa 2 a donc également été perçu comme restrictif et préjudiciable à la flexibilité. De même, l'alinéa



2 a été critiqué par une minorité du Conseil des États en ce qu'il prévoit d'ancrer la contribution à la prévention et à la résolution des conflits comme objectif de la neutralité.

- Une partie des partisans et partisanes a en revanche souligné que la neutralité ne devait pas être appliquée de manière flexible, mais devait être définie par des lignes directrices claires. Le contre-projet ancrerait dans la Constitution des lignes directrices plus strictes pour la gestion de la neutralité par le Conseil fédéral et constituerait ainsi une précision de la neutralité. Il limiterait en particulier le Parlement et le Conseil fédéral dans l'adoption d'une position politique et représenterait, par rapport à l'initiative, une voie intermédiaire.
- Plusieurs partisans et partisanes ont souligné que le contre-projet offrait à la population suisse une alternative à l'initiative, répondant ainsi au besoin d'une réflexion sur cette thématique. Parallèlement, il consacrerait une conception de la neutralité conforme à la pratique actuelle.
- Une partie des partisans et partisanes voit enfin dans le contre-projet un signe que le Parlement tient compte de la demande exprimée dans l'initiative.