

Les enjeux

Un dossier d'information sur la
votation du 27 septembre 2026
concernant
l'« initiative sur la neutralité »

**Conseil suisse
pour la paix**

Non à l'« initiative sur la neutralité »

Fin septembre 2026, le peuple se prononcera sur l'initiative populaire visant à « préserver la neutralité suisse (initiative sur la neutralité) ». Outre sa demande d'ancrer la neutralité « perpétuelle » dans la Constitution, l'objectif réel de cette initiative est d'interdire à la Suisse d'imposer toute sanction (à l'exception de celles de l'ONU) en cas de violations graves des droits de l'homme et du droit international.

Avec cette nouvelle disposition constitutionnelle, non seulement le Conseil fédéral se verrait interdire de se rallier aux sanctions de l'UE contre la guerre d'agression totale menée par la Russie contre l'Ukraine européenne, mais il devrait également lever toutes les restrictions imposées jusqu'à présent à la place financière et au marché des matières premières suisses, contribuant ainsi à maintenir l'économie de guerre de la Russie contre l'Ukraine.

Mais ce n'est pas tout, loin s'en faut. Si l'initiative était adoptée, la Suisse devrait lever toutes les sanctions motivées par les droits de l'homme liées aux guerres civiles en République démocratique du Congo, en Haïti, en Libye, au Soudan ou au Soudan du Sud. En effet, toutes ces sanctions, que la Suisse a reprises de l'UE, deviendraient caduques. Elles n'avaient pas pu être adoptées en raison d'un veto des États-Unis, de la Russie ou de la Chine au Conseil de sécurité, raison pour laquelle l'UE les avait adoptées de manière autonome.

Cette série d'arguments présentée par le Conseil suisse pour la paix examine avant tout les conséquences désastreuses de l'« initiative sur la neutralité » pour la politique étrangère suisse; cette initiative est d'ailleurs tout sauf neutre, car elle vise à autoriser sans entrave les relations commerciales avec des criminels de guerre et se range ainsi de leur côté.

Peter Weishaupt

Conseil suisse pour la paix

Gartenhofstr. 7, 8004 Zurich

Tel. +41 (0)44 242 93 21

info@friedensrat.ch

www.friedensrat.ch

PC-Konto 80-35870-1

IBAN CH64 0900 0000 8003 5870 1

Mentions légales

Conseil suisse pour la paix

Zurich, juin 2026. Rédaction/mise en page :

Peter Weishaupt.

Contributions de Peter Hug, Simon Gaus Caprez,

Stella Jegher, SCI-Suisse.

Relecture : Liliane Studer.

Impression : ropress Druck, Zurich.



10 arguments pour un « non » à l'initiative sur la neutralité, car celle-ci

● fait le jeu des régimes autocratiques. Si la Suisse ne peut pas soutenir les sanctions, elle deviendra encore davantage une plaque tournante financière et commerciale pour les régimes sanctionnés et tirera ainsi profit des conflits internationaux.

● bafoue le droit international. Il n'existe pas de neutralité politique face aux violations du droit international et, en particulier, des droits de l'homme. Si la Suisse détourne le regard face à la guerre et à l'injustice, elle se rend complice d'États qui enfreignent le droit international et compromettent sa crédibilité en tant que siège de nombreuses organisations internationales.

● affaiblit la sécurité de la Suisse. La Suisse n'est pas une île et ne peut se défendre militairement sans l'aide de tiers. Si elle n'est plus autorisée à conclure une quelconque coopération militaire pour protéger le pays, cela affaiblit sa capacité de défense effective.

● accroît la dépendance de la Suisse vis-à-vis d'alliances militaires régionales telles que l'OTAN. L'absence de coopération, alors que le besoin de soutien est évident en cas de guerre, livre la Suisse à des alliances comme l'OTAN. Comme elle n'offre aucune contrepartie, elle doit accepter, pour sa protection, ce que l'OTAN lui propose.

● cela sape la mise en place d'une sécurité collective. Les sanctions visent à garantir la sécurité collective en incitant les États à res-

pecter le droit international. En ne s'y associant pas, la Suisse refuse la mise en place de mécanismes de sécurité internationaux dont elle bénéficie elle-même.

● propage une conception étrange de la neutralité. Un concept de neutralité qui interdit les sanctions internationales fait de la Suisse la complice d'autocrates et réduit l'idée de neutralité à l'absurde.

● conduit à un réarmement désordonné et inutile, car elle alimente l'illusion coûteuse selon laquelle la Suisse pourrait se défendre seule.

● isole la Suisse sur la scène internationale. L'absence de coopération avec l'Europe et le contournement des sanctions font de la Suisse un état problématique, peu solidaire et sur lequel on ne peut pas compter. Elle se retrouverait isolée sur la scène internationale.

● divise la population. Avec le discours « nous contre les autres », l'« initiative sur la neutralité » renforce les positions identitaires et nationalistes. Or, ce n'est qu'ensemble que nous pouvons garantir la sécurité.

● est hypocrite. Elle ne fait que prétendre promouvoir la paix, mais renforce une vision du monde où règne la loi du plus fort. La paix et la sécurité exigent un engagement en faveur d'un ordre international juste et fondé sur le droit international.

Pourquoi le Conseil fédéral rejette catégoriquement « l’initiative sur la neutralité »

Dans son message du 27 novembre 2024 au Parlement, le Conseil fédéral explique pourquoi il rejette catégoriquement l’initiative populaire fédérale « Préservation de la neutralité suisse (initiative sur la neutralité) » sans contre-projet direct ni contre-proposition indirecte. Bien qu’une partie des dispositions du texte de l’initiative corresponde à la situation juridique et à la pratique actuelles, l’initiative entraînerait dans l’ensemble un changement de cap manifeste de la neutralité suisse.

1. Perte de souplesse politique

L’argument le plus fort et le plus récurrent du Conseil fédéral est celui de la flexibilité. Selon la situation juridique actuelle, la neutralité est certes mentionnée dans la Constitution fédérale, mais son contenu concret n’y est pas défini de manière exhaustive. Cela a permis à la neutralité suisse de s’adapter à maintes reprises aux nouvelles évolutions géopolitiques au cours des quelque 150 dernières années. Le Conseil fédéral cite à cet égard de nombreux exemples historiques : les différences dans la pratique de la neutralité pendant la Première et la Seconde Guerre mondiale, la Guerre froide, l’adhésion à l’ONU, la guerre du Kosovo, la guerre en Irak, les sanctions contre l’Iran, l’annexion de la Crimée en 2014 et l’attaque de la Russie contre l’Ukraine en 2022.

Sa conclusion est la suivante : c’est précisément parce que l’ordre international en matière de sécurité évolue constamment que la neutralité doit elle aussi rester adaptable dans le cadre du droit international. L’initiative, en revanche, inscrirait dans la Constitution une conception bien précise de la neutralité. Toute adaptation ultérieure ne serait alors possible que par une modification constitutionnelle. Le Conseil fé-

déral y voit une restriction considérable de la marge de manœuvre.

2. La neutralité n’est pas une fin en soi

La question de savoir si la neutralité est une fin en soi ou non constitue sans doute la principale différence de fond entre le Conseil fédéral et le comité d’initiative. Le Conseil fédéral décrit expressément la neutralité comme un instrument de la politique de sécurité, de la politique étrangère et de la politique de paix. Elle doit servir à protéger l’indépendance, à garantir la sécurité, à assurer la prospérité et à promouvoir l’ordre international. L’initiative, en revanche, érige de fait la neutralité en principe constitutionnel à part entière. Le Conseil fédéral critique ce changement de perspective. Il fait valoir, en substance, que jusqu’à présent, la neutralité sert les intérêts de la Suisse. Désormais, les intérêts de la Suisse devraient, dans certaines circonstances, se subordonner à la neutralité. Il s’agit là d’une différence fondamentale dans la conception de l’État.

3. Les sanctions au cœur du débat

Sur les plans juridique et politique, la controverse proprement dite porte moins sur les alliances militaires que sur les sanctions. L’initiative exige que la Suisse ne prenne en principe aucune mesure coercitive non militaire à l’encontre d’États belligérants (à l’exception des sanctions de l’ONU). Le Conseil fédéral y voit plusieurs problèmes :

a) La perte d’un instrument important de politique étrangère. Aujourd’hui, la Suisse peut décider au cas par cas si elle applique ou non les sanctions de l’UE ou non. Cette possibilité serait pratiquement supprimée. Le Conseil fédéral sou-

ligne à plusieurs reprises que c'est précisément cette évaluation au cas par cas qui est essentielle.

b) Solidarité avec les États partenaires. Le Conseil fédéral fait valoir que la Suisse est étroitement liée à l'Europe sur les plans économique et sécuritaire. Si toutes les sanctions de l'UE étaient à l'avenir exclues, cela pourrait entraîner des tensions politiques, des inconvénients économiques et une perte de confiance. Le Conseil fédéral pense ici en particulier aux sanctions contre la Russie.

c) Protection du droit international. Aujourd'hui, le Conseil fédéral part du principe que lorsqu'un État viole le principe de non-recours à la force de l'ONU, la Suisse peut soutenir des sanctions afin de renforcer le droit international. L'initiative exclurait largement cette possibilité. La Suisse serait ainsi moins à même de contribuer à l'ordre juridique international.

4. Coopération en matière de politique de sécurité

Un autre point critique important concerne la coopération avec d'autres États. Si l'initiative n'interdit pas l'adhésion à l'OTAN (ce qui serait de toute façon problématique au regard de la pratique actuelle en matière de neutralité), elle restreint toutefois considérablement, selon le Conseil fédéral, la coopération avec l'OTAN. Sont notamment cités la cyberdéfense, la formation, les exercices communs et l'échange d'informations en matière de politique de sécurité. Le Conseil fédéral fait valoir que la sécurité moderne ne repose plus exclusivement sur une armée nationale. Les cyberattaques, les menaces hybrides et le terrorisme, en particulier, ne peuvent être combattus qu'en collaboration avec des partenaires. Une interprétation trop restrictive de la neutralité affaiblirait la capacité de défense plutôt que de la renforcer.

5. De nombreuses revendications sont déjà satisfaites

Un aspect intéressant du message réside dans le fait que le Conseil fédéral donne raison aux

auteurs de l'initiative sur de nombreux points. Il précise expressément que les principes suivants s'appliquent déjà aujourd'hui: la neutralité armée, la non-participation aux guerres, la non-adhésion à l'OTAN et à l'obligation d'assistance, le rôle de médiateur et les bons offices de la Suisse, ainsi que la mise en œuvre des sanctions de l'ONU. Le Conseil fédéral affirme ainsi que l'initiative prétend principalement résoudre un problème qui n'existe pas. Les modifications proprement dites ne concerneraient que quelques points, mais celles-ci auraient toutefois des conséquences considérables.

6. Les bons offices ne dépendent pas uniquement de la neutralité

Les auteurs de l'initiative font valoir qu'une neutralité plus stricte renforcerait la crédibilité de la Suisse en tant que médiateur. Le Conseil fédéral conteste en partie cet argument. Il écrit que, pour une médiation réussie aujourd'hui, la confiance, la compétence diplomatique, le poids politique, la discrétion et l'expérience sont tout aussi importants. La neutralité peut être utile, mais elle n'est en aucun cas la seule condition préalable. Le Conseil fédéral relativise ainsi l'un des principaux arguments de l'initiative.

7. Les évolutions internationales sont imprévisibles

Le Conseil fédéral ne cesse de rappeler que les évolutions internationales sont imprévisibles. Cela vaut depuis 1848 pour les deux guerres mondiales, la création de l'ONU, l'intégration européenne, les cyberguerres et les conflits hybrides, entre autres. Personne ne peut savoir quels défis en matière de politique de sécurité se présenteront dans 20 ou 50 ans. C'est pourquoi il serait problématique d'inscrire aujourd'hui de manière permanente dans la Constitution une définition très concrète de la neutralité.

Extrait du message du Conseil fédéral concernant l'initiative populaire «Préservation de la neutralité suisse (initiative sur la neutralité)».

Le Conseil fédéral sur la pratique des sanctions suisses

Depuis son adhésion à l'ONU en 2002, la Suisse est tenue de reprendre les sanctions de l'ONU. En raison d'un embargo sur les armes décrété par le Conseil de sécurité de l'ONU à l'encontre de l'Irak, le principe d'égalité de traitement prévu par le droit de la neutralité n'a pas trouvé d'application; toutefois, le Conseil fédéral a décidé, notamment pour des raisons de retenue dans l'octroi d'autorisations d'exportation vers les États-Unis et le Royaume-Uni, et a mis en place une procédure d'autorisation élargie. À partir de 2006, le Conseil de sécurité de l'ONU a adopté des sanctions à l'encontre de l'Iran en raison de son programme nucléaire et des violations des obligations de droit international qui en découlaient; la Suisse, en tant que membre de l'ONU, a repris ces sanctions.

En revanche, en 2011, après que l'UE et d'autres États eurent pris des sanctions supplémentaires, le Conseil fédéral a décidé de ne reprendre que partiellement les sanctions européennes nouvellement introduites, car à cet-

te date, un conflit armé international – et donc un cas de neutralité ne pouvaient être exclus. Cette évaluation tenait notamment compte des exigences de crédibilité découlant du mandat de puissance protectrice confié à la Suisse pour la représentation des intérêts entre les États-Unis et l'Iran.

De la même manière, lors de l'application de la neutralité dans le contexte de l'intervention militaire de la Russie dans l'est de l'Ukraine et de l'annexion de la Crimée en 2014, la Suisse a tenu compte de son rôle particulier en tant que présidente de l'OSCE dans la médiation en vue d'une solution pacifique. Le Conseil fédéral a ainsi décidé de reprendre intégralement les sanctions de l'UE relatives à la non-reconnaissance de l'annexion de la Crimée, tandis que, dans tous les autres domaines, des mesures ont été prises pour empêcher le contournement des sanctions.

Le Conseil fédéral a procédé de manière similaire dans le cas de conflits armés internes à dimension internationale. Lorsque le Conseil



Pas de reprise intégrale par la Suisse des sanctions de l'UE contre la Crimée

«Le Conseil fédéral a ainsi décidé de reprendre intégralement les sanctions de l'UE concernant la non-reconnaissance de l'annexion de la Crimée, tandis que dans tous les autres domaines, des mesures ont été prises pour empêcher le contournement des sanctions.»

de sécurité de l'ONU, par sa résolution 1973 de 2011 sur la Libye, a autorisé les États à prendre des mesures, notamment sous forme d'opérations aériennes, afin de protéger la population civile contre la répression violente du régime de Kadhafi à l'occasion du Printemps arabe, le Conseil fédéral a approuvé les demandes de transit nécessaires à la mise en œuvre de la résolution. Lorsque, dans le cadre du conflit syrien à partir de 2011, l'UE a pris des sanctions en réaction aux graves violations des droits de l'homme commises par le régime d'Assad, la Suisse les a intégralement reprises.

En revanche, lorsque, à partir de 2014, les États-Unis et d'autres États ont mené des frappes aériennes contre l'organisation terroriste «État islamique» en Syrie, les autorités suisses ont rejeté, pour des raisons liées à la politique de neutralité et en l'absence de résolutions pertinentes du Conseil de sécurité de l'ONU, les demandes de transit émanant des États-Unis et de leurs États partenaires qui menaient directement vers la zone de conflit en Syrie.

Dans le cadre du conflit armé interne opposant depuis 2014 le gouvernement aux rebelles houthis au Yémen, on considère qu'il existe une dimension internationale, car une coalition d'États dirigée par l'Arabie saoudite intervient aux côtés du gouvernement, tandis que l'Iran est supposé soutenir les rebelles houthis – sans intervenir militairement. Le Conseil fédéral a décidé, dans le but de préserver la paix, la sécurité internationale et la stabilité régionale, de ne pas exporter de matériel de guerre vers les États de la coalition au Yémen s'il y avait des raisons de penser que ce matériel serait utilisé dans le conflit.

Au début de l'agression militaire de la Russie contre l'Ukraine en 2022, en raison de l'op-

position de la Russie, membre permanent disposant d'un droit de veto, il n'a pas été possible d'adopter une résolution au Conseil de sécurité de l'ONU. Le Conseil fédéral a donc décidé, conformément à ses obligations en matière de droit international et à sa pratique antérieure, de condamner fermement les violations graves du droit international commises par la Russie et de reprendre les sanctions adoptées par l'UE. L'intensité des violations du droit international, plus élevée qu'en 2014, ainsi que l'absence de volonté de négociation de la part de la Russie ont conduit le Conseil fédéral à prendre cette décision.

«Principe de traitement égal neutre à l'égard de l'Ukraine...»

«Lorsqu'elle reprend des sanctions, la Suisse doit, pour des raisons liées au droit de la neutralité, appliquer les restrictions à l'exportation ou au transit de biens liés à la guerre imposées à une partie belligérante également à l'autre partie (principe d'égalité de traitement). Le Conseil fédéral a par exemple imposé de telles restrictions à l'Ukraine pour certains biens militaires spécifiques ou à double usage, lorsque ceux-ci sont destinés à un destinataire final ou à une utilisation finale à des fins militaires, afin d'empêcher que du matériel à usage militaire ne profite à l'Ukraine en tant que partie belligérante.»

En matière d'exportations de matériel de guerre, la loi du 13 décembre 1996 sur le matériel de guerre (LMG) interdit déjà les exportations vers des pays impliqués dans un conflit armé international, comme la Russie et l'Ukraine. Parallèlement, le Conseil fédéral a tenu compte de la situation suisse en ne reprenant pas l'interdiction de diffusion de certains médias russes, estimant que cela n'était pas compatible avec la conception suisse de la liberté d'expression.

Extrait du message du Conseil fédéral concernant l'initiative populaire «Préservation de la neutralité suisse (initiative sur la neutralité)».

Le Conseil fédéral sur la neutralité suisse

« perpétuelle »

«Perpétuelle et armée»: il s'agit là de deux caractéristiques de la neutralité auxquelles le Conseil fédéral a toujours adhéré et qui sont également consacrées et reconnues par le droit international. La Suisse a toujours mené une politique de défense nationale aussi autonome que possible afin de protéger son territoire et sa population. Ce principe n'a jamais été remis en cause. Cela n'empêche toutefois pas la Suisse de décider librement de renoncer unilatéralement à son statut d'État neutre et d'abandonner la neutralité si elle le jugeait nécessaire pour préserver ses intérêts nationaux. Elle n'est pas tenue à la neutralité en vertu du droit international. Le fait que la neutralité soit explicitement inscrite dans la Constitution fédérale comme étant perpétuelle et armée n'y change rien. De même, la Suisse a le droit, dans le cadre de ses obligations en vertu du droit international, d'adapter sa neutralité à l'évolution de la situation et de la redéfinir. À cet égard, elle dispose d'une grande marge de manœuvre, pour autant que le droit de la neutralité soit respecté.



Depuis la fondation de l'État fédéral en 1848, la neutralité suisse est mentionnée dans la Constitution fédérale, mais son contenu n'y est pas défini. Les dispositions relatives au contenu de la neutralité découlent du droit international. Dans le cadre de ces dispositions juridiques, le Conseil fédéral a toujours développé sa pratique en matière de neutralité de manière flexible, dans l'intérêt de la Suisse et en fonction des circonstances du moment. L'initiative vise à modifier cette flexibilité qui a fait ses preuves: elle entend désormais inscrire directement dans la Constitution fédérale certaines dispositions de fond relatives à la neutralité et em-

pêcher à l'avenir l'application de sanctions à l'encontre d'États belligérants – à l'exception celles des Nations Unies (ONU) – ainsi que certaines formes de coopération en matière de politique de sécurité. L'initiative vise ainsi à modifier tant la forme actuelle de réglementation de la neutralité (absence de définition de fond dans la Constitution) que son application pratique, en particulier la politique de sanctions et la coopération en matière de politique de sécurité.



La pratique du Conseil fédéral depuis 1993 montre, encore plus clairement que ce n'était déjà le cas dès les années 1960, que le Conseil fédéral a toujours utilisé cette marge de manœuvre dans le meilleur intérêt de la Suisse. Dans le contexte du conflit du Kosovo de 1998/1999, par exemple, le Conseil fédéral a décidé, en s'appuyant sur la doctrine du droit international public et la pratique des États, que la neutralité s'appliquait en l'absence d'une décision du Conseil de sécurité de l'ONU. Dans le même temps, il a repris pour la première fois les sanctions de l'Union européenne (UE), tout en s'abstenant, pour des raisons liées au droit de la neutralité, de reprendre l'embargo pétrolier de l'UE contre la Yougoslavie, le pétrole ayant été classé par le Conseil fédéral comme un bien lié à la guerre. Pendant la guerre en Irak de 2003, le Conseil fédéral a considéré qu'il s'agissait d'un cas de neutralité, car l'intervention militaire des États-Unis, de la Grande-Bretagne et d'autres partenaires de la coalition n'avait pas été autorisée par le Conseil de sécurité de l'ONU.



La Suisse n'est pas tenue à la neutralité en vertu du droit international public. Même l'ancrage explicite de la neutralité comme « perpétuelle et armée » dans la Constitution fédérale n'y change rien. De même, la Suisse a le droit d'adapter sa neutralité – dans le cadre de ses obligations en matière de droit international public – à l'évolution de la situation et de la redéfinir.

En 1993, le Conseil fédéral a rédigé le rapport sur la neutralité de 1993, qui constitue encore aujourd'hui le fondement de la conception suisse de la neutralité. Ce rapport précise que la neutralité « reste un instrument approprié de la politique étrangère et de sécurité de la Suisse dans une phase de transition et d'incertitude ». Le rapport a défini les principes suivants :

- ☐ La neutralité ne s'applique pas aux mesures du Conseil de sécurité de l'ONU.
- ☐ La reprise autonome de mesures coercitives non militaires de l'ONU est tout aussi possible que la participation à des mesures militaires de l'Organisation
- ☐ Les sanctions prises en dehors du cadre de l'ONU peuvent servir la paix et l'ordre international; une participation à des sanctions économiques est possible au cas par cas, après une évaluation approfondie des intérêts en jeu.
- ☐ La neutralité ne constitue pas un obstacle à l'adhésion à l'UE.
- ☐ Les bons offices constituent une contribution active à la paix, qui « confère en même temps une certaine fonction universelle » à la neutralité suisse.
- ☐ En complément de la neutralité, l'attitude jusqu'ici restrictive doit être modifiée au profit d'une coopération renforcée avec d'autres États.

Que vise l'« initiative sur la neutralité » ?

L'initiative populaire fédérale « Pour la préservation de la neutralité suisse (initiative sur la neutralité) », qui sera soumise au vote le 27 septembre 2026, demande l'ajout d'un nouvel article 54a à la Constitution fédérale, intitulé « Neutralité suisse », comprenant les quatre alinéas suivant :

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

2 La Suisse n'adhère à aucune alliance militaire ou de défense. Est réservée une coopération avec de telles alliances en cas d'attaque militaire directe contre la Suisse ou en cas d'actes visant à préparer une telle attaque.

3 La Suisse ne participe pas à des conflits militaires entre États tiers et ne prend pas non plus de mesures coercitives non militaires à l'encontre d'États belligérants. Sont réservés les engagements envers l'Organisation des Nations unies (ONU) ainsi que les mesures visant à empêcher le contournement de mesures coercitives non militaires prises par d'autres États.

4 La Suisse met à profit sa neutralité perpétuelle pour prévenir et résoudre les conflits et se tient à disposition en tant que médiatrice.

Extrait du message du Conseil fédéral concernant l'initiative populaire « Préservation de la neutralité suisse (initiative sur la neutralité) ».

Les sanctions non militaires et non violentes sont légitimes

À l'occasion du lancement de l'«initiative sur la neutralité», la branche suisse du Service Civil International, qui organise des missions de volontariat dans le cadre de projets sociaux, écologiques et culturels, a rédigé une prise de position qui traite essentiellement de la légitimité des sanctions à l'encontre des États belligérants, que nous reproduisons ici sous une forme légèrement abrégée.

Les auteurs de l'«initiative sur la neutralité» souhaitent inscrire dans la Constitution ce que doit signifier la neutralité suisse. Leur proposition reprend la plupart des éléments de la tradition suisse en matière de neutralité: la Suisse est neutre, ne s'implique pas dans les conflits entre États tiers, remplit ses obligations envers les Nations unies et met à profit sa neutralité pour promouvoir la paix par le biais de ses «bons offices». L'élément le plus important, qui va à l'encontre de la pratique actuelle, est l'introduction d'une interdiction pour la Suisse d'appliquer des mesures coercitives non militaires à l'encontre d'États belligérants, par exemple des sanctions économiques.

La neutralité ne signifie pas se soustraire à toute responsabilité

Pour le SCI Suisse, la neutralité suisse ne signifie pas faire preuve d'indifférence ni se décharger de toute responsabilité au nom de la neutralité. Nous défendons la tradition d'une Suisse neutre qui ne s'implique pas militairement dans les conflits entre États tiers et qui apporte son concours pour soutenir les initiatives diplomatiques et humanitaires visant à résoudre les conflits internationaux. Une Suisse militairement neutre doit toutefois être en mesure de prendre des mesures coercitives non

violentes de prendre des mesures pour condamner les actes qui vont à l'encontre de ses valeurs, en particulier ceux qui enfreignent manifestement le droit international. La politique de paix de la Suisse perdrait de sa crédibilité si elle se privait de sa capacité d'action. La Suisse ne défend pas la paix en refusant toute action lorsque le droit international a été violé sans aucun doute possible. Elle fait ainsi passer le message que les règles convenues entre les États n'ont aucune importance et que leur non-respect n'entraîne aucune conséquence.

Bien sûr, il ne doit pas y avoir d'adoption automatique des sanctions décidées au niveau international si celles-ci ne servent que l'agenda politique d'une puissance étrangère. Mais il doit être possible d'imposer des sanctions lorsqu'un État belligérant enfreint délibérément les principes fondamentaux défendus par la Suisse, tels que la souveraineté territoriale. Il existe certes l'instrument des condamnations diplomatiques par le biais de communiqués ou d'autres prises de position, mais il est nécessaire de pouvoir aller au-delà du stade des déclarations et de conserver la possibilité d'agir lorsque la situation l'exige.

Des sanctions contre les responsables de la guerre, pas contre la population

Le SCI Suisse est favorable à la possibilité d'appliquer des sanctions, en particulier des sanctions économiques, dès lors qu'elles sont mûrement réfléchies et ciblées. Elles doivent toucher les auteurs de guerre et ceux qui en tirent profit, et ne doivent pas frapper la population. Celle-ci souffre déjà des conséquences de la guerre en raison du gaspillage des fonds publics consacrés aux bombes, aux armes et aux munitions, qui ne servent que les intérêts

des dirigeants bellicistes. Ce sont des fonds qui font défaut pour l'alimentation et les soins de la population.

Les sanctions doivent viser les autocrates et les généraux responsables de la violation du droit international, les personnes qui les soutiennent et défendent leurs plans meurtriers, le complexe militaro-industriel qui rend ces atrocités possibles, bref: les responsables de la guerre et non la population en général. Il est malheureusement vrai que les sanctions peuvent avoir des répercussions sur la population civile. Nous ne devons toutefois pas oublier que ces dommages sont relativement mineurs par rapport aux conséquences d'une guerre qui perdure, avec un nombre sans cesse croissant de soldats et de civils morts, blessés et traumatisés, de familles déchirées, de personnes déplacées, de sans-abri et d'infrastructures détruites.

Ne rien faire dans une telle situation revient à ne plus être neutre

Dans son argumentation, le comité d'initiative se demande comment un pays sanctionné par la Suisse pourrait encore considérer notre pays comme neutre. La véritable question est toutefois de savoir si une population envahie militairement, bombardée et exposée à des massacres sur son propre territoire peut encore considérer comme neutre une Suisse qui reste passive. Ne rien faire dans une telle situation revient à ne plus être neutre, mais à soutenir tacitement les agissements de l'agresseur. Comment les Suisses réagiraient-ils si notre pays était envahi, si nos concitoyens étaient tués par une armée étrangère, mais que personne n'intervenait contre l'envahisseur? Cela serait-il considéré comme de la neutralité ou bien comme un soutien implicite à l'agresseur?

Il semble évident que le refus d'agir ne saurait constituer une attitude neutre. Le maintien du « courant normal » ne sert alors que d'excuse aux milieux économiques pour exploiter la situation et de se décharger de toute responsabilité. À long terme, cela ternit l'image internationale de la Suisse. On se souvient par exemple du refus d'appliquer les sanctions contre le ré-

gime d'apartheid en Afrique du Sud, et l'image de la Suisse en a souffert, malgré la neutralité invoquée pour justifier son action.

Endiguer l'enthousiasme belliciste des États

Dans leur argumentaire, les auteurs de l'initiative considèrent que « les peuples et les États sont par nature violents et belliqueux ». Cette fausse croyance sert avant tout les intérêts des bellicistes et des profiteurs qui peignent le diable sur la muraille et en tirent profit notamment grâce à l'armement et aux bénéfices de l'industrie de l'armement. Or, dès 1986, de nombreux chercheurs ont réfuté, dans le Manifeste de Séville, l'hypothèse selon laquelle la violence humaine aurait une origine naturelle ou biologique. Quant aux États, il est tout aussi erroné d'affirmer qu'ils sont, par nature, violents et belliqueux. Comme le montrent les études de l'université d'Uppsala sur les conflits internationaux, s'il existe encore des conflits interétatiques, ceux-ci sont toutefois devenus plus rares.

Au lieu d'affirmer que les États et les peuples sont violents et belliqueux, il faut reconnaître que certains dirigeants déclenchent des guerres pour leur gloire personnelle, avec le soutien et l'approbation du complexe militaro-industriel qui en tire profit. Dans de tels cas, il est donc nécessaire d'agir sur les responsables en leur imposant des sanctions afin de freiner leur ardeur guerrière. Malheureusement, il est impossible de garantir que les sanctions dissuaderont les bellicistes. Il est toutefois certain que le refus inconditionnel et absolu de prendre la moindre mesure n'empêchera personne de faire la guerre.

SCI Suisse, 10 mars 2023, <https://scich.org>

Les enjeux en cas d'adoption de l'initiative

Si les conséquences concrètes de l'«initiative sur la neutralité» sur le plan constitutionnel restent assez floues à bien des égards, son alinéa 3 va toutefois droit au but. L'initiative y interdit les mesures coercitives non militaires à l'encontre d'États belligérants, à moins qu'elles n'aient été adoptées par le Conseil de sécurité de l'ONU sans le veto des États-Unis, de la Russie ou de la Chine. Nous examinons ci-après les conséquences qu'aurait cette interdiction des sanctions, non seulement à la lumière des sanctions de l'UE contre la Russie, reprises par la Suisse à la suite de la guerre menée par cette dernière contre l'Ukraine – contre lesquelles l'«initiative sur la neutralité» est implicitement dirigée –, mais aussi pour l'ensemble de la politique suisse en matière de droit international et de droits de l'homme.

Peter Hug

Selon la liste du Secrétariat d'État à l'économie (SECO), le Conseil fédéral a actuellement édicté des mesures coercitives à l'encontre d'États ou de groupes de personnes dans 28 ordonnances. Si l'on examine les conséquences qu'aurait l'interdiction des sanctions prévue par l'initiative populaire «Pour le maintien de la neutralité suisse (initiative sur la neutralité)» en cas d'acceptation, on constate que: Le Conseil fédéral serait constitutionnellement contraint de lever les sanctions imposées à la Russie. Il devrait également lever la plupart des sanctions fondées sur des décisions de l'UE visant à faire respecter les droits de l'homme et l'État de droit, y compris

celles visant des criminels particulièrement brutaux au Congo ou au Soudan. On peut donc à juste titre parler d'une «initiative pro-Poutine, pro-Xi et pro-Trump» ainsi que d'une «initiative anti-droits de l'homme et anti-UE».

S'incliner devant le droit de veto des membres permanents du Conseil de sécurité de l'ONU

Concrètement, l'initiative demande, à l'alinéa 3, d'inscrire la disposition suivante dans la Constitution fédérale:

«La Suisse ne participe pas à des conflits militaires entre États tiers et ne prend pas non plus de mesures coercitives non militaires à l'encontre d'États belligérants. Sont réservés les engagements envers l'Organisation des Nations unies (ONU) ainsi que les mesures visant à empêcher le contournement de mesures coercitives non militaires prises par d'autres États.»

Ce faisant, l'initiative ancrerait dans notre Constitution fédérale le privilège injuste et néfaste dont bénéficient les cinq membres permanents du Conseil de sécurité de l'ONU (États-Unis, Russie, Chine, Royaume-Uni et France). Si l'initiative était adoptée, la Suisse ne pourrait plus participer qu'à des mesures coercitives qui ne visent pas l'une de ces puissances disposant d'un droit de veto, ni l'un de leurs États ou groupes clients. En effet, les cinq membres permanents du Conseil de sécurité de l'ONU peuvent – contrairement à tous les autres États – grâce à leur droit de veto, empêcher toute mesure coercitive visant à leur encontre ou à l'encontre de leur sphère d'influence.

Comme le montrent les tableaux de l'ONU sur l'utilisation du droit de veto, seuls les États-Unis, la Russie et la Chine ont exercé leur veto au cours des dernières décennies. La France et la Grande-Bretagne s'en sont abstenues, car elles ne peuvent absolument pas se permettre, sur le plan politique, de bafouer de manière aussi flagrante la volonté du reste de la communauté internationale. Seuls Trump, Poutine et Xi peuvent se permettre d'adopter une attitude du type « nous contre le reste du monde », mais pas Starmer ni Macron.

Nous nous engagerions constitutionnellement à rester les bras croisés face à un mépris aussi flagrant du principe de non-recours à la force de l'ONU, tel que la guerre d'agression menée par la Russie contre l'Ukraine, et à poursuivre nos relations commerciales avec l'agresseur.

Ancrer dans notre Constitution cette capitulation face au droit de veto des États-Unis, de la Russie et de la Chine – et donc face à une inégalité de droits – est profondément indigne de la Suisse. À cela s'ajoute le fait que la Suisse pourrait encore moins se permettre que la Grande-Bretagne et la France d'adopter une position du type « nous contre le reste du monde ». L'atteinte à sa réputation serait énorme. La Suisse et les entreprises concernées seraient soumises à une pression politique massive. Au lieu de la sécurité juridique, ce seraient le chaos, les jeux de pouvoir et les tentatives de dissimulation qui prévaudraient.

Un signal désastreux sur la scène internationale

Imaginons que la Suisse doive, comme le demande l'initiative, lever toutes les mesures coercitives imposées à la Russie. Celles-ci reposent toutes sans exception sur des décisions de l'UE, car, comme on le sait, toutes les tentatives du Conseil de sécurité de l'ONU visant à mettre un terme d'une manière ou d'une autre à la guerre d'agression menée par Poutine contre l'Ukraine ont jusqu'à présent échoué face au droit de veto de la Russie. Si l'initiative était adoptée, la Constitution fédérale suisse cela enverrait un signal

désastreux sur la scène internationale, laissant entendre que notre pays ne voit aucun problème à ce qu'un membre permanent du Conseil de sécurité déclenche une guerre d'agression contraire au droit international. En effet, nous nous engagerions constitutionnellement à rester les bras croisés face à un tel mépris flagrant du principe d'interdiction du recours à la force énoncé par l'ONU, et à poursuivre nos relations commerciales avec l'agresseur.

La perte de réputation qui en résulterait serait dévastatrice pour la Suisse. Jusqu'au 16 juin 2026, le Conseil fédéral avait imposé des mesures coercitives à 4700 personnes en lien avec la guerre d'agression russe contre l'Ukraine. Imaginons que celles-ci puissent désormais déposer leurs avoirs volés sur des comptes bancaires suisses, investir dans des entreprises suisses ou acquérir des villas au bord des lacs Léman et de Lugano. Certes, l'« initiative sur la neutralité » prévoit une réserve selon laquelle le Conseil fédéral pourrait, dans un tel cas, prendre « des mesures visant à empêcher le contournement des mesures coercitives non militaires imposées par d'autres États ». Mais qu'est-ce que cela signifie exactement ? Ces criminels sanctionnés par l'UE ne pourraient-ils alors plus non plus se rendre au Zytglogge à Berne ? Ni sur la Paradeplatz à Zurich ? Il en résulterait des différends sans fin avec l'UE – c'est peut-être précisément ce que visent les auteurs de l'initiative.

Le Conseil fédéral serait non seulement contraint de lever les sanctions imposées à la Russie, mais aussi la plupart de celles fondées sur des décisions de l'UE visant à faire respecter les droits de l'homme et l'État de droit.

Retour au statu quo

Le retour en arrière concernant les sanctions actuelles contre la Russie, pour les ramener à des « mesures visant à empêcher le contournement des mesures coercitives non militaires d'autres États », correspondrait à la situation juridique qui prévalait entre 2014 et 2022. Contrairement à l'UE, la Suisse a renoncé à recourir à des mesures coercitives après l'annexion de la Crimée

et l'invasion russe de Donetsk et de Louhansk en 2014, se limitant officiellement à empêcher les contournements. Il en a bien sûr résulté que le SECO a continué, même après l'invasion de l'Ukraine par les troupes russes en 2014, à autoriser l'exportation vers la Russie de fusils, de mitraillettes et de pistolets, ainsi que des accessoires et munitions correspondants, en arguant qu'ils servaient uniquement « à assurer la protection du président russe et d'autres personnalités nationales et internationales ». De son côté, le Conseil fédéral a défendu ces livraisons : « Étant donné les caractéristiques de ces armes, leur utilisation dans le conflit avec l'Ukraine peut pratiquement être exclue. » C'est pourquoi leur exportation vers la Russie ne poserait aucun problème. Elles serviraient uniquement à la protection de celui qui est sans doute le plus grand criminel de guerre du XXI^e siècle.

Il serait interdit au Conseil fédéral de se rallier aux sanctions de l'UE, qui prévoient notamment l'interdiction de fournir à la Russie les technologies de pointe que Poutine fait intégrer dans des drones d'attaque contre l'Ukraine. Le gouvernement devrait également lever toutes les restrictions imposées jusqu'à présent à la place financière et au marché des matières premières suisses, afin que ceux-ci ne contribuent pas à maintenir l'économie de guerre russe.

C'est précisément à cette situation que l'« initiative sur la neutralité » souhaite revenir. Aucune autre de ses dispositions n'a d'effet aussi direct que l'interdiction expresse des « mesures coercitives non militaires à l'encontre d'États belligérants », comme le stipule l'alinéa 3 de l'initiative. Par cette disposition centrale, l'initiative vise à contraindre constitutionnellement le Conseil fédéral à revenir à une « Suisse des affairistes » aveugle sur le plan moral ainsi qu'en matière de politique étrangère et de sécurité, car cette Suisse a déjà existé. Pendant la Seconde Guerre mondiale, elle a utilisé sa prétendue neutralité comme argument pour mettre sa puissance financière et productive au service, de manière quasi illimitée, d'une guerre d'agression et d'ex-

termination. C'est vers cette situation que les auteurs de la soi-disant « initiative sur la neutralité » souhaitent désormais revenir, notamment en ce qui concerne la guerre d'agression menée par la Russie contre l'Ukraine, comme on peut le lire presque chaque semaine dans la *Weltwoche*.

Une véritable initiative pro-Poutine

L'interdiction de participer aux sanctions fait ainsi de l'« initiative sur la neutralité » une véritable « initiative pro-Poutine ». En effet, l'obligation impérative de ne rien entreprendre qui s'oppose au soutien de la guerre d'agression russe constituerait l'effet immédiat le plus visible d'une éventuelle adoption de l'initiative. Avec cette nouvelle disposition constitutionnelle, il serait interdit au Conseil fédéral de se rallier aux sanctions de l'UE, qui prévoient notamment l'interdiction de fournir à la Russie les technologies de pointe que Poutine fait intégrer dans des drones d'attaque contre l'Ukraine.

Le Conseil fédéral devrait également lever toutes les restrictions qu'il a imposées jusqu'à présent à la place financière et au marché des matières premières suisses, afin que ceux-ci ne contribuent pas à maintenir l'économie de guerre russe à flot et ne fournissent pas à Poutine les recettes qui lui permettent de recruter chaque mois plusieurs dizaines de milliers de nouveaux soldats pour remplacer ceux qu'il a déjà envoyés massivement à la mort au front.

De même, le Conseil fédéral ne pourrait guère empêcher les profiteurs de la kleptocratie russe, visés par des sanctions, de placer leurs gains de guerre sur des comptes bancaires suisses ou d'utiliser cet argent sale pour racheter des entreprises suisses et investir dans des biens immobiliers de luxe situés dans les meilleurs emplacements. À moins que l'UE n'exerce sur la Suisse ou sur les entreprises directement concernées une pression telle qu'elles renonceraient à ces transactions douteuses, même en l'absence de base juridique contraignante.

L'effet immédiat de l'initiative

La guerre d'agression menée par la Russie contre l'Ukraine est loin d'être le seul exemple où

Tableau 1 : Sanctions imposées par le Conseil de sécurité de l'ONU et reprises par la suisse

Mesure coercitive / Pays	à l'encontre de criminels individuels (concernant en partie les droits de l'homme)	à l'encontre de l'État et de l'économie (réduction du recours collectif à la force)
République démocratique du Congo	<i>(Uniquement des sanctions de l'UE, voir tableau 2)</i>	Interdictions concernant les armes et les biens connexes
Guinée-Bissau	Gel des avoirs et interdiction de voyager (mesures moins strictes que celles de l'UE)	
Haïti	<i>(Uniquement des sanctions de l'UE, voir tableau 2)</i>	Interdictions concernant les armes et les biens connexes
Irak	Gel des avoirs	Sanctions relatives aux équipements militaires et aux biens culturels
État islamique et Al-Qaïda	Gel des avoirs et interdiction de voyager	
Yémen	Gel des avoirs et interdiction de voyager	Interdictions concernant les équipements militaires à l'encontre de certaines personnes
Liban, attentat contre Rafic Hariri	Gel des avoirs et interdiction de voyager	
Liban, milices (Hezbollah)		Interdictions concernant les équipements militaires et services liés à l'armement
Libye	<i>(Uniquement des sanctions de l'UE, voir tableau 2)</i>	Interdictions concernant les armes et les biens connexes
Corée du Nord	Gel des avoirs et interdiction de voyager (uniquement en lien avec le programme nucléaire)	Interdictions concernant les équipements militaires, certaines matières premières, les produits de luxe et les transactions financières
Somalie	Gel des avoirs et interdiction de voyager (en rapport avec les droits de l'homme)	Interdictions concernant les équipements militaires et les biens connexes, ainsi que le charbon de bois
Soudan	<i>(Uniquement des sanctions de l'UE, voir tableau 2)</i>	Interdictions concernant les armes et les biens connexes
Soudan du Sud	<i>(Uniquement des sanctions de l'UE, voir tableau 2)</i>	Interdictions concernant les armes et les biens connexes
Talibans et leurs affiliés	Gel des avoirs et interdiction de voyager	Interdictions concernant les armes et les biens connexes
République centrafricaine	Gel des avoirs et interdiction de voyager	Interdictions concernant les armes et les biens connexes

la Suisse devrait fermer les yeux sur un mépris flagrant du droit international contraignant. Le Conseil fédéral a actuellement pris des sanctions à l'encontre de 28 pays et groupes de personnes. Conformément à la loi sur les embar-

gos, il s'est limité à reproduire les décisions de sanctions de l'ONU et de l'UE. Alors que celles de l'ONU resteraient en vigueur même après l'adoption de l'« initiative sur la neutralité », celles fondées sur des décisions de l'UE devraient

être levées sans remplacement – bien que celles-ci reposent elles aussi sur le droit international contraignant, notamment le principe de non-recours à la force et les droits de l'homme. Il vaut donc la peine d'examiner de plus près ces 28 mesures coercitives actuellement en vigueur qui ont été reprises par la Suisse.

Le tableau 1 répertorie celles qui ont été imposées par le Conseil de sécurité de l'ONU et qui, par conséquent, resteraient en vigueur en cas d'adoption de l'« initiative sur la neutralité ». Comme le montre également le tableau, il existe cinq cas dans lesquels le Conseil de sécurité de l'ONU est certes parvenu à s'accorder sur un embargo sur les armes, mais pas sur des sanctions ciblées à l'encontre de personnes coupables de crimes de guerre particulièrement graves ou de crimes contre les droits de l'homme. Comme ces sanctions, motivées par le respect des droits de l'homme, échouent régulièrement face au veto notamment de la Russie ou de la Chine, l'UE prend les devants et les impose en complément des décisions du Conseil de sécurité de l'ONU. Si l'initiative était adoptée, la Suisse devrait donc lever toutes les mesures coercitives motivées par les droits de l'homme et prononcées à l'encontre de criminels particulièrement brutaux, en lien avec les guerres civiles en République démocratique du Congo, en Haïti, en Libye, au Soudan et au Soudan du Sud.

Le tableau 2 présente les mesures coercitives adoptées par la Suisse pour lesquelles aucune résolution du Conseil de sécurité de l'ONU n'a pu être adoptée en raison d'un veto des États-Unis, de la Russie ou de la Chine, et pour lesquelles la Suisse s'est alignée seule sur les décisions correspondantes de l'UE. Toutes les mesures coercitives de la Suisse figurant dans le tableau 2 deviendraient ainsi automatiquement caduques en cas d'adoption de l'« initiative sur la neutralité ». Le nouvel article de la Constitution fédérale interdirait au Conseil fédéral de continuer à les appliquer.

La plupart de ces mesures coercitives de l'UE concernent des violations des droits de l'homme, certaines portent également sur des guerres civiles dévastatrices et d'autres sur des excès de

violence. L'« initiative sur la neutralité », en cherchant à interdire au Conseil fédéral de se rallier aux décisions correspondantes de l'UE, devient une véritable « initiative anti-droits de l'homme et anti-UE » – et, par la même occasion, une « initiative pro-Poutine, pro-Xi et pro-Trump ».

Il aurait par exemple été interdit au Conseil fédéral, jusqu'au 15 mai 2025, de reprendre les mesures de gel des avoirs et d'interdiction de voyager prises par l'UE à l'encontre du Hamas et du Jihad palestinien, car au Conseil de sécurité de l'ONU, les résolutions correspondantes se heurtaient régulièrement au veto de la Russie et de la Chine. Après le massacre perpétré par le Hamas le 7 octobre 2023, il a fallu plus de deux ans et demi à la Suisse pour adopter et mettre en vigueur une loi spéciale interdisant le Hamas et les organisations qui lui sont liées. La Suisse aurait ainsi été, pendant près de trois ans, le seul pays d'Europe à avoir mis sa place financière à la disposition du Hamas et du Jihad palestinien et à leur avoir permis de voyager librement. Cela aurait entraîné une perte de réputation dramatique, que les forces d'extrême droite à l'origine de l'« initiative sur la neutralité », auraient manifestement accepté.

En visant à interdire au Conseil fédéral de se rallier aux sanctions de l'UE contre les violations des droits de l'homme – dont certaines concernent également des guerres civiles dévastatrices et d'autres excès de violence –, l'« initiative sur la neutralité » devient une véritable « initiative anti-droits de l'homme et anti-UE ».

Une résolution du 28 février 2019 visant le régime dictatorial de Nicolás Maduro au Venezuela a également échoué en raison du veto de la Russie et de la Chine. La Suisse s'était déjà ralliée, un an auparavant, aux mesures de sanctions de l'UE, que celle-ci avait adoptées à l'encontre de certains criminels vénézuéliens en raison de violations des droits de l'homme et de l'atteinte à l'État de droit et aux institutions démocratiques. Celles-ci deviendraient elles aussi automatiquement caduques si l'« initiative sur la neutralité » venait à recueillir une majorité.

Tableau 2 : Sanctions imposées par l'UE et reprises par la Suisse

Mesure coercitive / Pays	à l'encontre de criminels individuels (protection des droits de l'homme)	contre l'État et l'économie (pour réduire le recours collectif à la violence)
Biélorussie	Gel des avoirs et interdiction de voyager	Interdictions concernant les équipements militaires et de répression, y compris les biens à double usage et les biens connexes ; interdictions d'importation de pétrole, de bois, de fer et d'acier, de ciment, de biens destinés à la transformation du tabac, etc. Interdictions concernant l'octroi de crédits, les opérations de paiement, les assurances, le trafic aérien, etc.
Burundi	Gel des avoirs	
Guatemala	Gel des avoirs et interdiction de voyager	
Guinée	Gel des avoirs et interdiction de voyager	
Guinée-Bissau	Restrictions en matière d'avoirs et de déplacements (plus étendues que celles de l'ONU)	
Haïti	Gel des avoirs et interdiction de voyager	(mesures de l'ONU, voir tableau 1)
Le Hamas et son entourage	Gel des avoirs et interdiction de voyager	
Libye	Gel des avoirs et interdiction de voyager	(mesures de l'ONU, voir tableau 1)
Moldavie	Gel des avoirs et interdiction de voyager	
Myanmar	Gel des avoirs et interdiction de voyager	Interdictions concernant les équipements militaires et de répression, y compris les biens à double usage et les biens connexes Interdiction de la formation militaire
Russie	Gel des avoirs et interdiction de voyager	Interdictions concernant les équipements militaires et de répression, y compris les biens à double usage et les biens connexes ; interdictions concernant le pétrole, l'énergie, l'aéronautique et l'aérospatiale, le fer et l'acier, le ciment, le bois, les engrais, etc. Interdictions concernant l'octroi de crédits, les opérations de paiement, les assurances, le trafic aérien, etc.
Zimbabwe	Gel des avoirs et interdiction de voyager	(mesures de l'ONU, voir tableau 1)
Soudan	Gel des avoirs et interdiction de voyager	(mesures de l'ONU, voir tableau 1)
Soudan du Sud	Gel des avoirs et interdiction de voyager	(mesures de l'ONU, voir tableau 1)
Syrie	Gel des avoirs et interdiction de voyager	Interdictions concernant les équipements militaires et les biens destinés à la répression
Ukraine	Gel des avoirs et interdiction de voyager	La Suisse applique également à l'Ukraine les sanctions imposées par l'UE à la Russie dans le domaine technologique
Venezuela	Gel des avoirs et interdiction de voyager	Interdictions concernant les équipements militaires et les biens destinés à la répression

La Suisse se présenterait alors, aux côtés de Poutine et de Xi, comme le seul État d'Europe à se moquer éperdument des violations des droits de l'homme et de l'atteinte à l'État de droit et aux institutions démocratiques au Venezuela.

S'incliner devant des bafoueurs des droits de l'homme, protégés par une puissance disposant d'un droit de veto

En clair, cela signifie que l'«initiative sur la neutralité» vise à élever le politique suisse de soumission au rang de principe constitutionnel contraignant à l'égard des États qui bafouent le droit international et qui infligent à d'autres pays et/ou à leur propre population la guerre, la destruction et la répression – que ce soit seul ou avec l'aide de dictatures mandataires –, dès lors que cet État violant le droit international est un membre permanent du Conseil de sécurité de l'ONU ou un État de non-droit dépendant d'un membre du Conseil de sécurité de l'ONU.

L'«initiative sur la neutralité» vise ainsi directement à saper le système de sécurité collective et de protection des droits de l'homme que l'ONU a mis en place et que l'UE promeut dans les régions du monde qui ne voient aucun inconvénient à envahir un autre pays au mépris du principe de non-recours à la force énoncé par l'ONU.

L'«initiative sur la neutralité» vise ainsi directement à saper le système de sécurité collective et de protection des droits de l'homme que l'ONU a mis en place et que l'UE promeut dans les régions du monde qui n'hésitent pas, au mépris de l'interdiction du recours à la force énoncée par l'ONU, à envahir un autre pays et à le soumettre à la mort, à la destruction et l'extermination, ou à instaurer un régime dictatorial sur leur propre territoire. La Suisse serait constitutionnellement contrainte de continuer à soutenir culturellement, politiquement, économiquement et financièrement de tels États injustes, même si ses amis et partenaires les plus proches avaient depuis longtemps interdit

de telles agissements sous la forme de «mesures coercitives non militaires».

Le Sud ne souhaite pas non plus dépendre unilatéralement des grandes puissances

Les trois puissances disposant d'un droit de veto – les États-Unis, la Russie et la Chine – se moquent notamment des violations des droits de l'homme ainsi que de l'atteinte à l'État de droit et aux institutions démocratiques, car Trump, Poutine et Xi les commettent eux-mêmes dans leurs propres pays avec impunité. Les milieux à l'origine de l'«initiative sur la neutralité» affirment qu'il est de toute façon impossible d'agir en faveur de la protection des droits de l'homme et de l'État de droit, car l'ordre mondial repose-rait uniquement sur la puissance et non sur le droit. Ils reprennent ainsi la vision erronée du monde de Trump, Xi et Poutine, fondée sur une surestimation pathologique de leur propre pouvoir et influence.

Or, il existe encore, dans les pays du Sud, des forces très puissantes qui s'oppose à une dépendance unilatérale vis-à-vis des États-Unis, de la Chine ou de la Russie, et qui soutiennent l'UE dans ses efforts pour préserver un ordre mondial multilatéral fondé sur le droit international. Mais celui-ci est actuellement en train d'être démantelé. Le spécialiste du droit international Oliver Diggelmann nous a toutefois rappelé qu'environ 72 % du commerce mondial continue d'être régit par les règles de l'OMC – malgré Donald Trump et malgré les tensions entre les États-Unis, la Chine et la Russie.

La Suisse «neutre» ne se rallie pas toujours aux sanctions de l'UE

Le problème réside bien sûr dans le fait que la Suisse «neutre» avant même l'adoption de l'«initiative sur la neutralité», n'a cessé de rejeter à maintes reprises l'ordre mondial multilatéral dont elle tire un énorme profit et dont elle dépend. Aujourd'hui déjà, elle ne se rallie de loin pas toujours aux positions défendues par l'UE conjointement avec une majorité écrasante du Sud. Ainsi, en 2024, l'UE a imposé



Poutine qualifie déjà nos sanctions de « guerre économique ». Il se trompe : il ne s'agit que d'une opération spéciale.

des mesures coercitives à l'encontre de colons israéliens extrémistes en Cisjordanie occupée et à Jérusalem-Est, ainsi qu'à l'encontre d'activistes violents qui bloquent l'aide humanitaire destinée à Gaza, et les a étendues à plusieurs reprises depuis lors. Le Conseil fédéral suisse a toutefois refusé jusqu'à présent de se rallier à ces mesures coercitives de l'UE, qui avaient auparavant échoué au Conseil de sécurité de l'ONU en raison du veto des États-Unis. L'UE a imposé ces mesures coercitives dans le cadre du régime de sanctions mondial de l'UE en matière de droits de l'homme introduit en 2020 (souvent désigné sous le nom de « loi Magnitsky de l'UE »).

La « clause Magnitsky », bien connue aux États-Unis, dans l'UE et dans de nombreux autres pays, permet à un État d'imposer de manière autonome des mesures coercitives – même si le Conseil de sécurité de l'ONU ou une autre instance multilatérale ne parvient pas à se résoudre à les adopter. Alors que le Conseil national avait encore approuvé en 2022 une motion du PS visant à ancrer une « clause Magnitsky »

dans la loi sur les embargos, le Conseil des États n'en a pas voulu entendre parler. L'argument selon lequel, « pour simplifier, il n'y a pas de neutralité face aux crimes dont il est question ici, à savoir de graves violations des droits de l'homme et des cas de corruption grave », n'a eu aucune chance de s'imposer. L'adoption de l'« initiative sur la neutralité » élèverait cette déclaration de faillite morale et de politique étrangère au rang constitutionnel.

Que signifie le « cours normal » en ce qui concerne l'Iran ?

Le Conseil fédéral pratique la neutralité, en invoquant de manière fallacieuse les « bons offices », même à l'égard des sbires brutaux du régime des mollahs en Iran. Les tentatives visant à prendre des mesures à leur rencontre au Conseil de sécurité de l'ONU échouent régulièrement face au veto de la Russie et de la Chine. Une fois de plus, c'est donc l'UE qui, en réaction à de très graves violations des droits de l'homme, a introduit dès 2011 les premières

mesures de sanctions contre l'Iran. Depuis lors, l'UE a progressivement étendu ces sanctions et les a prolongées chaque année, la dernière fois jusqu'au 13 avril 2027.

La Suisse a certes repris les sanctions de l'ONU, bien moins strictes, que le Conseil de sécurité avait imposées en raison du programme nucléaire iranien. L'article 30 de l'ordonnance du Conseil fédéral sur l'Iran prévoit d'ailleurs que la Suisse reprenne automatiquement, sans examen supplémentaire, les listes de sanctions du Conseil de sécurité de l'ONU et de son comité compétent. Le Conseil fédéral n'a toutefois repris que partiellement les sanctions plus strictes de l'UE. Il s'est ainsi opposé à une déclaration du Conseil national, qui, le 27 février 2022 avait lancé un appel au Conseil fédéral pour « à soutenir, sur les plans politique et financier, les forces de la société civile qui s'engagent en faveur des droits de l'homme et de la démocratie en Iran », et « à reprendre toutes les sanctions imposées par l'Union européenne à l'Iran et à assumer la grande responsabilité qui incombe à la Suisse en sa qualité de place financière et de négoce de matières premières importante à l'échelle mondiale ».

En ce qui concerne les sanctions contre l'Iran, le Conseil fédéral continue de se limiter à faire respecter le « courant normal », c'est-à-dire à empêcher les opérations de contournement – quoi que cela puisse signifier. L'expérience montre qu'il s'agit là d'une formule creuse qui ouvre grand la porte à des transactions parallèles douteuses.

À cela s'ajoute le problème croissant de la répression transnationale, c'est-à-dire la pression exercée par les services secrets iraniens, russes, chinois, etc., sur la diaspora en Suisse et sur leurs proches restés au pays. Là encore, le Conseil fédéral ne souhaite pas agir. L'UE prend des mesures contre ce phénomène, la Suisse pratiquement pas. En cas d'adoption de l'« initiative sur la neutralité », le Conseil fédéral devrait même revenir sur la reprise très sélective des sanctions de l'UE contre les mollahs, car celles-ci avaient auparavant échoué au Conseil de sé-

curité de l'ONU en raison du veto de la Chine et de la Russie.

Distinction parfois illusoire entre « militaire » et « non militaire »

Il ressort également des tableaux 1 et 2 que si la plupart des mesures coercitives en matière de sanctions sur les biens et les services concernent certes les équipements militaires et les technologies connexes, mais que certaines vont nettement au-delà. En ce qui concerne la Somalie, le charbon de bois est également visé; pour l'Irak, ce sont les biens culturels; et pour la Corée du Nord, certaines matières premières, des produits de luxe, des transactions financières, etc. Dans le cas du Myanmar, les mesures coercitives incluent également des biens destinés à la répression ainsi qu'une interdiction de la formation militaire.

Les sanctions à l'encontre de la Russie et de la Biélorussie sont de loin les plus étendues. Outre les équipements militaires et les équipements de répression, elles couvrent l'ensemble du secteur des hautes technologies, bien au-delà des technologies habituellement définies comme présentant un intérêt militaire: des biens destinés à la transformation du tabac, des équipements pour le secteur énergétique, des biens d'exportation importants tels que le bois, le pétrole et le gaz naturel, le fer et l'acier, le ciment, etc., afin de compliquer le financement de la guerre. À cela s'ajoutent des interdictions concernant l'octroi de crédits, les opérations de paiement, les assurances, le trafic aérien, etc.

Or, dès la première phrase du troisième paragraphe, l'« initiative sur la neutralité » stipule qu'il convient de distinguer les mesures coercitives « militaires » des « non militaires ». L'initiative entend ainsi prescrire qu'une participation « militaire » est interdite au pays neutre, tandis qu'une participation « non militaire » doit impérativement être autorisée par le Conseil fédéral, à moins que cela ne se heurte au veto des États-Unis, de la Russie ou de la Chine.

Le SECO ne fait pratiquement rien pour empêcher les opérations de contournement

Mais en quoi consiste une participation « militaire » ? Cela concerne-t-il uniquement le matériel de combat explicite, tel que visé par la loi sur le matériel de guerre ? Ou bien cela inclut-il également des « biens militaires spécifiques » tels que les filets de camouflage et les gilets pare-balles, qui relèvent de la loi sur le contrôle des biens ? Ou encore les puces de la société suisse STMicroelectronics, les transformateurs de la société suisse Traco Power ou les composants de commande de la société suisse U-Blox, qui ne sont régis ni par la loi sur le matériel de guerre ni par la loi sur le contrôle des biens, mais que l'on retrouve en grande quantité dans les drones que la Russie envoie nuit après nuit sur les villes, les villages et les infrastructures ukrainiennes ?

Plus une guerre est menée de manière totalitaire et plus elle dure, moins la distinction entre « militaire » et « non militaire » a de sens.

Pour l'UE, il est clair que les composants de haute technologie essentiels présents dans les drones d'attaque militaires sont soumis aux mesures coercitives que la Suisse a reprises. Le SECO partage certes cet avis, mais ne fait pratiquement rien pour mettre un terme aux transactions de contournement via la Turquie ou la Chine. En conséquence, le Conseil fédéral rejette une motion de la conseillère aux États socialiste Franziska Roth, qui réclame enfin des mesures efficaces contre de telles livraisons. Or, si des micropuces, des transformateurs et des éléments de commande, qui sont également commercialisés en masse sur les marchés civils, sont classés comme des biens « à usage militaire », on peut se demander pourquoi ils ne figurent pas dans les listes de biens prévues par la loi sur le matériel de guerre et la loi sur le contrôle des biens. Et comment faut-il évaluer des biens tels que le pétrole, le gaz naturel, le ciment, les engrais ou des services comme les opérations de paiement, les prêts ou le trafic aérien ?

Une polémique épique autour de la notion de « non militaire » est prévisible en cas d'adoption de l'initiative

Derrière cela se cache un problème fondamental. Plus une guerre est menée de manière totalitaire et plus elle dure longtemps, moins la distinction entre « militaire » et « non militaire » a de sens. Cela vaut en particulier pour la Russie et sa guerre d'agression contre l'Ukraine depuis février 2022. Dans ce contexte, l'exportation de pétrole, de ciment et d'engrais n'est plus simplement une activité « civile » normale, mais contribue de manière fondamentale au financement de cette guerre d'agression de longue durée et est déterminante pour la pérennité de l'agression russe. L'adoption de l'« initiative sur la neutralité » conduirait donc à des débats épiques sur la question de savoir si telle mesure coercitive serait encore admissible ou si telle autre ne le serait finalement pas.

Il est bien sûr absurde d'ancrer dans la Constitution fédérale la disposition selon laquelle la Suisse répondrait seule à ces questions d'une manière différente de celle de ses principaux partenaires économiques. En effet, la Suisse serait immédiatement soumise à une pression énorme si elle adoptait de manière autonome des définitions divergentes. C'est pourquoi la première phrase du 3^e alinéa de l'« initiative sur la neutralité » est en réalité inapplicable.

Le paragraphe de l'« initiative sur la neutralité » stipulant que « la Suisse ne participe pas à des conflits militaires entre des États tiers et ne prend pas non plus de mesures coercitives non militaires à l'encontre d'États belligérants » est, au fond, tout à fait inapplicable. Une initiative inapplicable devrait en réalité être déclarée nulle.

Une initiative inapplicable devrait en réalité être déclarée nulle. Or, dans le débat helvétique sur la neutralité, mené de manière autoréférentielle, l'idée selon laquelle il est logique de faire la distinction entre une participation « militaire » interdite et une participation « non militaire » autorisée est profondément ancrée – avec pour

conséquence que cette question n'a même pas été examinée. Et ce, bien qu'il soit clair pour tous que le passage par Genève et Zoug du commerce des matières premières russes contribue de manière décisive à renflouer le trésor de guerre de Poutine. Les milieux à l'origine de l'initiative visent à déclarer ces transactions inoffensives. C'est uniquement pour cette raison qu'ils souhaitent inscrire un article inapplicable dans la Constitution fédérale.

Le droit du pays neutre au libre-échange avec toutes les parties belligérantes

Selon la conception de la neutralité défendue par l'initiative, il s'agit de faire valoir le droit au libre-échange et aux libres transactions avec toutes les parties belligérantes. Les échanges culturels, scientifiques, financiers, commerciaux et de services entre le « pays neutre » et l'autre partie belligérante ne sont pas à être interpréter comme un acte hostile, car tout cela n'aurait (soi-disant) aucune pertinence militaire. Il devrait au contraire l'interpréter comme un droit légitime du pays neutre, en vertu du droit international, à entretenir des relations d'échanges intacts et « non militaires ».

La notion de droit international du « tiers », qui, malgré des relations d'échanges étendues avec les parties belligérantes, est reconnu par les deux comme « neutre » et donc « ami », est apparue au début du XVI^e siècle, lorsque la reine d'Angleterre Élisabeth Ire a réglé avec les villes de la Hanse de la mer du Nord et de la mer Baltique ce qui devait encore être considéré comme du commerce libre et légitime avec le tsar de Russie, et ce qui devait être considéré comme une faveur inamicale, accordée à l'adversaire, et pouvait donc être saisi et exproprié au titre de contrebande interdite (ensemble des biens essentiels à la guerre destinés à une puissance belligérante et transportés illégalement par des navires neutres). Depuis 500 ans, les puissances belligérantes et les tiers non impliqués se disputent pour savoir où tracer la frontière entre les échanges « non militaires » légitimes et l'ingérence « militaire » illégitime.

Même le fromage à pâte dure était considéré comme de la « contrebande »

D'un point de vue historique, cette distinction n'est pas anodine, car ce qu'une partie qualifie de contrebande interdite, elle pourrait très bien souhaiter l'obtenir elle-même auprès d'un tiers neutre. Ce qui devait être considéré comme essentiel à l'effort de guerre allait toutefois bien au-delà des armes et des munitions. Ainsi, le fromage à pâte dure a longtemps été considéré comme de la « contrebande », car cet aliment énergétique, facile à transporter et à stocker, pouvait considérablement accroître l'endurance d'une armée de mercenaires.

Entre 1500 et 1900, les grandes puissances ont conclu des centaines de traités dans lesquels elles convenaient entre elles, au moyen de longues listes, de la frontière à établir entre les biens et services « militaires » et « non militaires ». À titre de comparaison, le droit de la neutralité, convenu pour la première fois de manière multilatérale à La Haye en 1907, peut être qualifié de particulièrement libéral. Il stipule en effet que même la livraison d'armes et de munitions par des particuliers est compatible avec le droit au libre-échange du pays neutre, pour autant que les deux parties puissent en tirer profit. Cela correspondait à la pratique de la Suisse pendant la Première et la Seconde Guerre mondiale, qui considérait comme une conséquence de sa neutralité le fait de fournir à grande échelle du matériel de guerre aux États belligérants.

Tant que les combats armés entre armées de chevaliers ou de mercenaires se déroulaient quelque part dans une région peu peuplée, l'argument du pays neutre selon lequel ses livraisons de marchandises à un village non impliqué, situé loin du champ de bataille, ne pouvaient être considérées comme une ingérence militaire illégitime, avait tout à fait du sens. Mais plus la conduite de la guerre devenait totalitaire, plus il devenait difficile de tracer une ligne de démarcation nette entre ce qui était « militaire » et ce qui ne l'était pas.

L'interprétation extensive de la Convention de La Haye sur la neutralité

La conduite de la guerre par la Russie de Poutine vise – tout comme celle de l'Allemagne hitlérienne – de manière si globale la mobilisation totale de tous les secteurs de la société ainsi que l'anéantissement de toute manifestation de l'«ennemi», qu'il n'y a pratiquement plus de place pour une distinction significative entre «militaire» et «non militaire». Tout échange de marchandises avec la Russie, toute prestation de services en faveur de la Russie, tout échange scientifique, culturel ou de personnel avec la Russie comporte un risque majeur de renforcer Poutine dans sa guerre d'agression totalitaire contre l'Ukraine.

Dans ce contexte, il est hautement discutable d'ancrer dans la Constitution fédérale l'affirmation selon laquelle il serait possible, dans tous les cas, de distinguer entre une participation (interdite) «militaire» et une participation (légitime) «non militaire» à une guerre. L'«initiative sur la neutralité» semble reposer sur la tendance à définir le champ de la participation «militaire» interdite soit aussi étroit que possible et celui de la participation «non militaire» légitime soit aussi large que possible – et ce, dans l'esprit de la Convention de La Haye sur la neutralité qui, comme nous l'avons dit, qualifie même la livraison d'armes et de munitions par des particuliers de participation «non militaire» légitime du pays neutre à une guerre.

Une aubaine pour les juristes d'affaires peu scrupuleux

Si cette conception extrêmement libérale venait à être inscrite dans notre Constitution fédérale, cela offrirait une aubaine à une armée de juristes d'affaires peu scrupuleux pour affirmer que le commerce des matières premières russes sur la place de Genève ne saurait en aucun cas être interprété comme une participation «militaire» illégitime de la Suisse à la guerre d'agression russe – et ce, bien que la conduite de la guerre par Poutine repose essentiellement sur les recettes issues du commerce des matières

premières. Rien que durant la première année de la guerre d'agression contre l'Ukraine, la place de négoce des matières premières de Genève a généré pour Poutine un bénéfice de plus de 80 milliards de dollars, soit des recettes supérieures au total des dépenses militaires de la Russie à l'époque. De même, la possibilité que l'actuel dictateur nord-coréen – dont la brutalité et la dangerosité pour la paix mondiale sont difficilement surpassables – ait pu suivre ses études à l'école internationale de Berne sera alors encore plus facilement interprétée qu'aujourd'hui comme un bienfait légitime «non militaire» d'un petit État neutre en faveur d'une personne qui, par la suite, serait «malheureusement» devenue un dictateur.

Droit complexe des sanctions dans le domaine des biens et des services

L'absence d'uniformité dans la définition de ce qui doit être considéré comme une participation «militaire» illégitime et de ce qui doit être considéré comme une participation «non militaire» légitime a conduit à un droit des sanctions complexe et difficile à appréhender, qui sert en partie à la mise en œuvre de restrictions autonomes à l'exportation, et en partie uniquement à l'application de décisions internationales. Fondamentalement, le droit des sanctions répond à deux questions: a) Contre qui les sanctions sont-elles dirigées? b) Que couvrent les sanctions? Pour répondre à ces deux questions, le Conseil fédéral ne dispose en réalité que d'une marge d'appréciation extrêmement modeste. En cas d'adoption de l'«initiative sur la neutralité», celle-ci serait tellement restreinte qu'il en résulterait inévitablement de vifs conflits avec nos principaux partenaires et amis.

a) Des sanctions contre qui ?

Les personnes ou entités contre lesquelles la Suisse prononce une interdiction ou une autre mesure coercitive sont régies, d'une part, par la loi sur le matériel de guerre et, d'autre part, par la loi sur l'embargo. Alors que la loi sur le matériel de guerre permet au Conseil fédéral d'apprécier de manière autonome à qui il

souhaite refuser des autorisations, la loi sur les embargos autorise exclusivement l'application des sanctions de l'ONU ou de l'UE. Le Conseil fédéral ne dispose par ailleurs d'aucune marge d'appréciation en ce qui concerne les armes interdites par le droit international, telles que les armes nucléaires, biologiques et chimiques. Les technologies contribuant à leur fabrication ne peuvent en principe pas être exportées. Il existe toutefois une exception importante à cette règle: la Suisse est autorisée à fournir aux cinq États dotés d'armes nucléaires reconnus tout ce qui leur permet de fabriquer ou de moderniser ces armes, car le Traité de non-prolifération nucléaire, qui fait seul autorité dans ce domaine, crée une inégalité de traitement entre les cinq puissances disposant d'un droit de veto au Conseil de sécurité de l'ONU, qui sont

officiellement autorisées à posséder des armes nucléaires, et toutes les autres, les non-possédants qui n'y sont toujours pas autorisées.

b) Que couvrent ces sanctions ?

Une autre question est de savoir ce qui est réellement couvert par ces différents régimes. Quels biens et technologies ne peuvent plus être exportés lorsque le Conseil de sécurité de l'ONU ou l'UE décrète une interdiction de livraison d'armements conventionnels et de technologies connexes? Pour répondre à cette question, les principaux pays exportateurs d'armes conventionnelles se sont regroupés au sein de l'« Accord de Wassenaar » afin de parvenir à une compréhension commune de ce qui doit être précisément visé en cas d'embargo sur les armes. Les États membres de Wassenaar –

Tableau 3 : Définitions techniques des biens soumis à des sanctions ou à des contrôles à l'exportation

Source des définitions techniques				
Armes, munitions, engins de combat proprement dits	Biens pouvant servir à la fabrication d'armes ABC (en partie « à double usage »)	« Biens militaires spécifiques » au sens de l'ordonnance sur le contrôle des biens (OCB)	Biens à double usage pouvant servir à la fabrication d'armes conventionnelles	Autres équipements électroniques, sources d'énergie, matières premières, services financiers, etc.
Loi sur le matériel de guerre (LFMG)	Ordonnance sur le contrôle des biens, annexe 2, OAGa, OCPCCh	Ordonnance sur le contrôle des biens, annexe 3	Ordonnance sur le contrôle des biens, annexe 3	Non couvert ni par la LFMG ni par la LCB
Par qui ces définitions techniques sont-elles élaborées ?				
Définition autonome de la Suisse (selon le principe « aussi restrictive que possible »)	Traité de non-prolifération nucléaire et accords sur les armes biologiques et chimiques > Groupe des fournisseurs nucléaires et Groupe de l'Australie	Accord de Waasenaar avec la « liste des munitions » d'une part, et la liste des biens et technologies à double usage d'autre part		Définitions supplémentaires figurant dans les différentes décisions d'embargo de l'UE et de l'ONU
Base juridique et marge de manœuvre dont dispose le Conseil fédéral pour décider qui est soumis à une interdiction				
LFMG (évaluation autonome, y compris la situation des droits de l'homme)	Ordonnance sur le matériel de guerre (OMG), sur les garanties (OAGa), et sur le contrôle des produits chimiques (OCPCCh)	Loi sur les embargos (elle autorise uniquement l'application des mesures coercitives de l'ONU et de l'UE, mais pas d'évaluation autonome par le Conseil fédéral)		

dont la Suisse – ont établi pour la dernière fois une liste correspondante le 4 décembre 2025. Celle-ci compte 243 pages très détaillées.

Au cœur de cette liste se trouvent les 22 «listes de munitions», qui regroupent exclusivement des biens à usage militaire. La loi sur le matériel de guerre n'en couvre qu'une infime partie. Le «reste» est réglementé en Suisse sous la rubrique «Biens militaires spécifiques» à l'annexe 3 (voir tableau 3 ci-contre) de l'ordonnance sur le contrôle des biens. Des définitions techniques correspondantes sont par ailleurs élaborées par le «Groupe des pays fournisseurs nucléaires» pour le Traité de non-prolifération nucléaire, par le «Groupe d'Australie» pour les traités d'armes biologiques et chimiques et, pour les vecteurs, le «Régime de contrôle de la technologie des missiles». Tant pour la fabrication d'armes interdites (armes ABC) que pour celle d'armes conventionnelles, on utilise des biens de haute technologie qui ont, pour certains (mais loin d'être tous!), également une utilisation civile. L'expression couramment employée selon laquelle il s'agirait dans ce domaine exclusivement de biens dits «à double usage», c'est-à-dire pouvant servir à la fois à des fins civiles et militaires, est donc erronée.

Or, la loi sur le matériel de guerre ne couvre que les armes, les munitions et autres moyens de combat. C'est la seule loi qui accorde au Conseil fédéral une marge d'appréciation autonome. Elle interdit expressément les livraisons vers un pays de destination «impliqué dans un conflit armé interne ou international» (article 22a, alinéa 2). La loi sur le matériel de guerre est ainsi en contradiction avec l'article 51 de la Charte des Nations unies. Celle-ci stipule que toute victime d'une guerre d'agression a le droit de se défendre et que tout autre État membre de l'ONU a le droit de lui venir en aide, par exemple en lui fournissant des armes et des munitions.

La sanction infligée à l'Ukraine: une conséquence bizarre de la neutralité

Pourtant, la loi suisse sur le matériel de guerre interdit de soutenir par des livraisons d'armes

un État victime d'une agression contraire au droit international. Cette disposition ne figure toutefois pas dans la loi sur le contrôle des biens, et encore moins dans la loi sur les embargos. L'interdiction de venir en aide à l'Ukraine, victime de l'agression russe, se réfère donc uniquement à la notion extrêmement restrictive de «matériel de guerre» visée par cette loi, et ce uniquement en ce qui concerne les livraisons directes. Le Conseil fédéral serait donc en réalité libre, conformément à la Charte des Nations unies, d'octroyer des autorisations d'exportation en faveur de l'Ukraine pour tous les autres biens et technologies – y compris ceux qui sont énumérés à l'annexe 3 de l'ordonnance sur le contrôle des biens sous le titre «Biens militaires spécifiques», tels que les filets de camouflage et les gilets pare-balles.

Par crainte de l'«initiative sur la neutralité», le Conseil fédéral ne veut toutefois rien savoir de tout cela. Au contraire: après l'attaque à grande échelle lancée par la Russie contre l'Ukraine en février 2022, le Conseil fédéral a même recouru au droit d'urgence afin de pouvoir, dans son ordonnance anti-Ukraine, appliquer de manière absurde les sanctions imposées par l'UE à la Russie également à l'Ukraine. Derrière cela se cache l'idée bizarre selon laquelle, en cas de vol à main armée, ce n'est pas seulement le voleur, mais aussi la victime agressée qui devrait être sanctionnée. Lors de l'élaboration de la loi sur l'embargo, ni le Conseil fédéral ni le Parlement n'auraient jamais songé à inscrire une telle absurdité dans le texte législatif. La loi sur l'embargo ne prévoit donc pas l'habilitation à punir une victime d'agression par des mesures coercitives.

Afin de pouvoir sanctionner, malgré la Charte des Nations unies, l'Ukraine envahie par la Russie avec les mêmes sanctions que celles imposées par l'UE à la Russie, le Conseil fédéral a donc dû, en 2022, s'appuyer directement sur l'article 184, alinéa 3, de la Constitution fédérale relatif au droit d'urgence. Ce n'est que grâce au droit d'urgence que le Conseil fédéral a pu se référer au prétendu «principe d'égalité de traitement» prévu par le droit de la neutralité de La Haye de 1907. Celui-ci remonte à une

époque où il n'existait pas encore d'interdiction du recours à la force, telle qu'elle est inscrite dans le droit des Nations unies. À l'époque, le droit international ne faisait pas encore la distinction entre agresseur et victime, mais accordait à chaque État le droit de déclencher une guerre à sa guise.

Loi spéciale anti-Ukraine du Conseil fédéral

Comme le droit d'urgence doit impérativement être limité dans le temps, le Conseil fédéral a lancé en novembre 2025 une consultation afin de pouvoir prolonger de dix ans supplémentaires, dans le cadre d'une loi spéciale anti-Ukraine, les mesures coercitives imposées à l'Ukraine. Une majorité des partis et certains cantons – dont notamment le canton industriel de Berne – ont rejeté cette absurdité. Sur quoi le Conseil fédéral a soudainement sorti de son chapeau l'affirmation selon laquelle il pouvait continuer à sanctionner l'Ukraine par des mesures coercitives même sans invoquer le droit d'urgence et sans créer de loi spéciale anti-Ukraine.

Des spécialistes reconnus du droit public et du droit international, tels que la professeure Astrid Epiney et le professeur René Rhinow, ont publiquement qualifié cette position d'insoutenable. Néanmoins, par crainte de l'« initiative sur la neutralité », le Conseil fédéral entend s'en tenir fermement à la sanction de l'Ukraine. Le SECO affirme désormais tout aussi soudainement disposer d'une base juridique suffisante à cet effet dans l'article 6, alinéa 1, lettre a, de la loi sur le contrôle des biens. Or, le Conseil fédéral a appliqué pendant quatre ans le droit d'urgence et a même mené une consultation sur la prolongation des mesures d'urgence pour finalement se rendre compte que tout cela était possible sans y recourir.

L'état actuel des décisions (juin 2026) peut être résumé comme suit :

- Le matériel de combat au sens strict, tel que défini dans la loi sur le matériel de guerre, ne peut pas être exporté vers l'Ukraine.

- Avec la révision de la loi sur le matériel de guerre, la livraison directe ou indirecte à l'Ukraine ou à toute autre victime d'une agression contraire au droit international restera interdite à l'avenir, raison pour laquelle la plupart des États européens maintiendront leur position « no Chinese – no Swiss ».

Le Conseil fédéral entend maintenir l'interdiction d'exporter des « biens militaires spécifiques » vers l'Ukraine. Il s'agit par exemple de gilets pare-balles ou de filets de camouflage. Il aurait sans autre la compétence d'autoriser de telles livraisons.

- En vertu de la loi actuelle sur le matériel de guerre, le Conseil fédéral aurait la compétence d'autoriser le transfert de ce type de matériel de guerre vers l'Ukraine par des tiers, s'il le souhaitait. Dans la version révisée de la loi sur le matériel de guerre, cette possibilité disparaît.

- Le Conseil fédéral entend maintenir l'interdiction d'exporter vers l'Ukraine des « biens militaires spécifiques », tels qu'énumérés à l'annexe 3 de l'ordonnance sur le contrôle des biens, comme c'était le cas jusqu'à présent, mais désormais en se fondant sur l'article 6, alinéa 1, lettre a, de la loi sur le contrôle des biens, en affirmant que celle-ci ne se réfère pas à la Charte des Nations unies, mais au droit de la neutralité de La Haye. Parmi ces biens figurent par exemple les gilets pare-balles ou les filets de camouflage. Il aurait pourtant sans autre la compétence d'autoriser de telles livraisons s'il ne craignait pas l'« initiative sur la neutralité ».

- Les biens qui ne sont pas couverts par la « liste des munitions » de l'arrangement de Wassenaar et qui ne sont donc régis ni par la loi sur le matériel de guerre ni par la loi sur le contrôle des biens peuvent désormais être livrés à l'Ukraine, même s'ils sont visés par les mesures coercitives de l'UE à l'encontre de la Russie. Il s'agit par exemple de puces électroniques ou de transformateurs pouvant servir à piloter des drones. Des entreprises suisses telles que STMicroelectronics, Traco Power ou U-Blox

veillent à ce que ces produits parviennent en masse en Russie via des pays tiers. À cet égard, le SECO fait preuve de nettement moins de zèle pour empêcher ces livraisons que pour sanctionner l'Ukraine.

Comme mentionné plus haut, une motion de la conseillère aux États soleuroise Franziska Roth est actuellement en suspens; celle-ci demande l'abrogation pure et simple, sans remplacement, de cette égalité de traitement entre la victime d'une agression et l'agresseur russe, prétendument exigée par le droit de la neutralité, telle qu'elle est prévue par l'ordonnance anti-Ukraine. Si cette motion est soumise au Conseil avant le vote sur l'«initiative sur la neutralité», elle n'aura probablement guère de chances d'obtenir une majorité au Conseil, car les membres du PLR et du Centre s'alignent sur la position de l'UDC à cet égard. Une fois l'initiative écartée, le vent pourrait bien tourner, car de telles mesures coercitives à l'encontre de l'Ukraine, qui sont en contradiction flagrante avec les intérêts de notre pays en matière de politique étrangère, de sécurité et d'industrie, sont tout sauf populaires auprès du grand public.

Les mesures coercitives sont-elles par principe «inefficaces» ?

Un argument couramment avancé contre les mesures coercitives est qu'elles seraient de toute façon inefficaces. Cet argument, avancé notamment par les économistes, comporte généralement deux éléments: premièrement, la barre est placée extrêmement haut pour définir ce qu'il faut considérer comme «efficace». L'affirmation selon laquelle une sanction serait «inefficace» simplement parce qu'elle ne peut, à elle seule, mettre fin à une guerre ni renverser une dictature, est toutefois réductrice. Deuxièmement, les sanctions ne sont considérées comme «efficaces» que lorsqu'aucune manœuvre de contournement n'est plus observable.

Ce raisonnement méconnaît le caractère avant tout profondément politique des mesures coercitives. Lorsque l'UE impose des mesures coercitives à l'encontre de colons israéliens

L'argument selon lequel les sanctions seraient inefficaces méconnaît le caractère avant tout profondément politique des sanctions. Lorsque l'UE impose des mesures coercitives contre des colons israéliens violents ou contre des mollahs meurtriers, personne ne part du principe que ceux-ci cesseront leurs agissements uniquement pour cette raison.

violents ou de mollahs meurtriers et pillards, personne ne s'attend à ce que ceux-ci cessent leurs agissements criminels uniquement pour cette raison. La décision de prendre des mesures coercitives dans de tels cas constitue toutefois une affirmation politique irréfutable selon laquelle leurs agissements ne peuvent en aucun cas être tolérés. Elles sont donc, pour tous ceux qui s'y opposent, une source d'espoir et un signe de solidarité.

L'un des arguments récurrents des milieux à l'origine de l'«initiative sur la neutralité» consiste à minimiser l'importance des prises de position politiques et à affirmer qu'une condamnation sans équivoque d'un crime ne sert de toute façon à rien. Les opposants et opposantes à l'initiative ne devraient pas tomber dans ce piège et doivent garder à l'esprit qu'une prise de position politique claire et sans équivoque est le point de départ de tout changement dans la bonne direction.

*Peter Hug (*1955) est historien*



En matière de sanctions, il ne lui reste qu'un seul banc: le banc des accusé!