

Initiative sur la neutralité

Contexte

L'initiative a été lancée par l'association « Pro Suisse » (proche de l'UDC, portée en grande partie par l'ancien conseiller fédéral Christoph Blocher) peu après l'adoption par la Suisse des sanctions de l'UE contre la Russie, et a été déposée le 11 avril 2024 avec 129'806 signatures valables.

L'initiative en bref

L'article suivant serait ajouté à la Constitution fédérale :

Cst. 54a¹

1. La Suisse est neutre. Sa neutralité est perpétuelle et armée.
2. 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.
3. 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.
4. 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.

Ce qui relève déjà du droit en vigueur, et ce qui serait nouveau

La notion de neutralité n'est pas nouvelle dans la Constitution. Dès 1848, la première Constitution fédérale suisse y faisait référence dans les dispositions relatives aux compétences de l'Assemblée fédérale et du Conseil fédéral, qui sont chargés de prendre « les mesures nécessaires pour préserver [...] la neutralité de la Suisse » (art. 173 al. 1 et art. 185 al. 1 de la Constitution actuelle).² Le Conseil fédéral relève que les exigences essentielles de l'initiative correspondent déjà au droit et à la pratique actuels³ : la Suisse est en permanence neutre, n'adhère à aucune alliance militaire, ne participe pas aux guerres entre États tiers, reprend toutes les sanctions de l'ONU (en tant que membre de l'ONU, elle y est tenue) et utilise sa neutralité à des fins de médiation.

Deux éléments seraient matériellement nouveaux :

¹ Initiative text, [Fedlex](#)

² Factsheet: Neutrality in the Federal Constitution, [FDFA](#)

³ Neutrality Initiative, [FDFA](#)

1. Interdiction des sanctions : les sanctions contre des États belligérants prises en dehors du cadre de l'ONU (par exemple en coordination avec l'UE) seraient interdites.
2. Interdiction de coopération : la coopération avec des alliances militaires et de défense serait limitée au cas d'une attaque ou d'une menace imminente d'attaque.

Résumé

L'initiative laisserait la majeure partie de la pratique actuelle de la neutralité inchangée. Seuls deux éléments seraient matériellement nouveaux : une interdiction des sanctions (aucune sanction hors ONU) et une interdiction de coopération (aucune coopération avec des alliances de défense en dehors d'une attaque réelle ou imminente) (p. 2–3).

Arguments pour

- Une neutralité stricte offre prévisibilité et égalité de traitement à toutes les parties, au lieu de décisions prises au cas par cas (p. 9)
- L'initiative supprime l'ambiguïté juridique de la pratique flexible actuelle, où la limite entre conduite permise et interdite est tracée au cas par cas (p. 10–11)
- Le courant plus ancien de la littérature sur la médiation soutient que c'est l'impartialité qui rend un pays tiers acceptable comme hôte et médiateur (p. 14)

Arguments contre

- La neutralité suisse n'a jamais été figée. Elle est passée d'une application intégrale à différentielle, puis inversement, et la reprise intégrale des sanctions de l'UE en 2022 a changé la pratique mais pas le noyau juridique (p. 6–7)
- Ce que l'initiative supprime, c'est la marge d'appréciation au cas par cas codifiée dans la Loi sur les embargos. Elle ne rend pas la Suisse plus neutre qu'elle ne peut déjà l'être (p. 11, 15)
- Elle transfère le contrôle effectif des décisions suisses en matière de sanctions au Conseil de sécurité de l'ONU, où la Russie et la Chine disposent d'un droit de veto. En 2022, la Suisse n'aurait pu adopter aucune sanction (p. 9, 12). Cela réduit l'autonomie de la Suisse.
- La Suisse ne reprend pas « simplement » les sanctions étrangères : en 2014 elle a refusé les sanctions de l'UE en lien avec la Crimée, en 2022 elle a décidé l'inverse (p. 12, 15)
- La clause de contournement laisse des questions juridiques non résolues, et la faire appliquer efficacement serait une « tâche herculéenne » (p. 12)
- En tant que place financière et endroit de négoce de matières premières, la Suisse risque d'être perçue comme une plateforme de contournement, invitant à des contre-mesures de l'UE et à des sanctions secondaires américaines. Une neutralité plus stricte affaiblit aussi la confiance envers les fabricants d'armement suisses en tant que partenaires à l'exportation (p. 12–13)
- L'initiative n'ajoute aucune capacité que la Suisse ne possède déjà. La médiation est accordée par les parties au conflit, elle ne se gagne pas par un texte constitutionnel (Türkiye, Camp David, Dayton) (p. 13)

- Un État qui ne peut jamais réagir, y compris à des guerres d'agression, risque d'être perçu non pas comme un État de principes mais comme indifférent (p. 15)
- Elle mettrait probablement fin à la coopération avec l'OTAN, aujourd'hui volontaire, autodéterminée et limitée aux domaines choisis par la Suisse : cyberdéfense, interopérabilité, formation au DIH et à la politique de sécurité, et maintien de la paix au Kosovo (p. 15–18)
- Une coopération ne peut se construire qu'une fois que des signes d'attaque apparaissent ; le Conseil fédéral considère qu'une approche solitaire en matière de politique de sécurité n'est pas viable (p. 17–18)
- Les sondages ne confirment pas l'idée que le gouvernement se serait éloigné de la population : 71 % jugent justes les sanctions contre la Russie, 64 % les jugent compatibles avec la neutralité, et 56 % sont favorables à un rapprochement avec l'OTAN (p. 13, 18)
- L'exemple suédois montre que la neutralité a toujours été adaptée aux circonstances plutôt que figée à l'avance (p. 19–22)

Arguments ambigus

- Le soutien au maintien de la neutralité comme principe reste élevé, à 85 % (p. 8). On ignore si ce soutien porte sur l'idée générale d'une neutralité plus stricte ou sur la politique de neutralité actuelle. La question du sondage étant formulée en termes de « maintien de la neutralité actuelle », elle pourrait tout aussi bien être interprétée comme un soutien à une approche plus flexible et un rejet de la rigueur qu'instaurerait l'initiative.

L'histoire de la neutralité suisse

Pourquoi et comment la Suisse est-elle devenue neutre ?

La bataille de Marignan est souvent considérée comme le point de départ de la neutralité suisse, la défaite ayant mis fin aux ambitions expansionnistes de la Suisse dans le nord de l'Italie. Le Dictionnaire historique de la Suisse met toutefois en garde : le récit populaire faisant de Marignan une « leçon » fondatrice unique est un récit simplifié, popularisé seulement aux XIXe et XXe siècles. Le véritable basculement vers la politique durable de « rester tranquille » s'explique mieux par les divisions internes causées par la Réforme et une nouvelle série de défaites jusqu'en 1525, à Bicoque, à la Sesia et à Pavie, ainsi que par le coût croissant du service mercenaire.^{4 5} Au fil des siècles suivants, le fait de rester à l'écart des guerres d'autres États est devenu un moyen de maintenir la cohésion d'un pays de plus en plus divisé par la langue et les tensions religieuses. Ce statut a été formalisé sur le plan international en 1815, lorsque les puissances européennes ont reconnu la neutralité suisse au Congrès de Vienne, puis l'ont garantie en droit international lors de la Deuxième Paix de Paris, dans la Déclaration du 20 novembre 1815, affirmant que « la neutralité et l'inviolabilité de la Suisse, ainsi que son indépendance de toute influence étrangère, entrent dans les véritables intérêts de la politique de l'Europe entière ».⁶ Dès le départ, elle a été comprise comme un moyen de préserver l'indépendance et la cohésion interne, jamais comme une fin en soi.⁷ Le noyau juridique de ce statut a été codifié près d'un siècle plus tard, dans la Convention de La Haye concernant les droits et devoirs des puissances neutres de 1907, qui reste aujourd'hui la référence en matière de droit de la neutralité.⁸ Le chapitre suivant détaille l'évolution des interprétations et des pratiques de la neutralité suisse.

Comment l'interprétation de la neutralité suisse a-t-elle évolué au fil du temps ?

La neutralité a toujours été un concept malléable, soumis à des réinterprétations fonctionnelles au fil du temps.

Bien que restée à l'écart de la Première Guerre mondiale, la Suisse a utilisé cette position pour adresser des déclarations formelles de neutralité à tous les belligérants.⁹

⁴ De Weck, Hervé: Schlacht von Marignano, [HLS](#).

⁵ Jorio, Marco: Die Schweiz und ihre Neutralität, p. 43. (cit. "Die Legende, wonach die Neutralität auf dem Schlachtfeld von Marignano entstanden sei, wurde erst um 1900 erfunden. (...) ... erst während der Geistigen Landesverteidigung und im Kalten Krieg setzte sich der Mythos Marignano (...) durch.")

⁶ Treaty of Paris (1815)/Act on the neutrality of Switzerland, [Wikisource](#) (original booked linked on wikisource; wikisource preferred due to readability) (traduction libre)

⁷ Clarity and guidance on neutrality policy, [National Council](#) (Ch. Background).

⁸ Abkommen betreffend die Rechte und Pflichten der neutralen Mächte und Personen im Falle eines Landkriegs, [fedflex](#).

⁹ Jorio, Die Schweiz und ihre Neutralität, p. 184-185.

L'après-guerre a vu la Suisse naviguer stratégiquement dans un paradoxe apparent : elle a adhéré à la Société des Nations et a offert ses « bons offices » en tant que médiatrice neutre, tout en obtenant simultanément la reconnaissance de sa neutralité perpétuelle. La Suisse a ainsi mélangé de manière inédite l'engagement multilatéral et le non-alignement traditionnel. Entre 1918 et 1938, le concept de neutralité a été mis à l'épreuve et est passé d'une application « intégrale » à une application « différentielle », puis inversement.

Jusqu'en 1938, la Suisse était exemptée de participer aux sanctions militaires mais pas aux sanctions économiques, une pratique connue sous le nom de « neutralité différentielle ».¹⁰ En 1938, l'autorité diplomatique de la Société des Nations s'était en grande partie effondrée, comme le démontrent les accords de Munich, où la Grande-Bretagne et la France ont capitulé face à l'expansion territoriale allemande. Après approbation du Conseil de la Société des Nations, la Suisse est revenue à sa politique de « neutralité intégrale » d'avant-guerre.¹¹ Ce mode d'action a défini la politique étrangère de la Suisse tout au long de la Seconde Guerre mondiale, et fut ensuite, selon les mots mêmes du Conseil fédéral, « essentiellement considéré comme équivalent à une doctrine d'État » pendant la Guerre froide.

À partir des années 1960 environ, cette conception vaste s'est de nouveau progressivement resserrée. La Suisse a rejoint le Partenariat pour la paix de l'OTAN en 1996¹², a adopté la Loi sur les embargos en 2002, donnant au Conseil fédéral une base légale pour adopter au cas par cas les sanctions de l'ONU, de l'OSCE ou de ses principaux partenaires commerciaux, et a rejoint l'ONU par votation populaire la même année.¹³

La reprise intégrale des sanctions de l'UE contre la Russie en 2022¹⁴ peut être vue comme un changement dans la pratique de la neutralité suisse, mais pas dans son noyau juridique.¹⁵

La neutralité suisse a-t-elle été/est-elle un succès ?

La neutralité a permis à la Suisse de rester largement à l'écart des deux guerres mondiales et, selon les mots du bilan historique du Conseil fédéral, a aidé à préserver « la cohésion interne, que les tensions linguistiques, régionales et confessionnelles menaçaient auparavant d'éroder », en particulier sous la pression de la Première Guerre mondiale.¹⁶ Elle a aussi fait de Genève et des bons offices des atouts diplomatiques durables.¹⁷

¹⁰ Clarity and guidance on neutrality policy, [National Council](#) (Ch. 4.1).

¹¹ Letter from Giuseppe Motta to Lord Robert Cecil, Neutralité de la Confédération suisse dans le cadre de la Société des Nations, in: Diplomatic Documents of Switzerland, <https://dodis.ch/54194>.

¹² Clarity and guidance on neutrality policy, [National Council](#) (Ch. 3.4).

¹³ Clarity and guidance on neutrality policy, [National Council](#) (Ch. 4.1 & Annex 1).

¹⁴ «Kooperative Neutralität»: Cassis überrascht mit neuem Begriff, [srf.ch](https://www.srf.ch).

¹⁵ Clarity and guidance on neutrality policy, [National Council](#) (Ch. 5.1).

¹⁶ Clarity and guidance on neutrality policy, [National Council](#) (Ch. 4.1).

¹⁷ Clarity and guidance on neutrality policy, [National Council](#) (Ch. 3.1).

Le bilan n'est toutefois pas sans tache : les relations économiques du pays avec l'Allemagne nazie et sa politique restrictive à l'égard des réfugiés durant la Seconde Guerre mondiale, documentées plus tard par la Commission Bergier, restent une sérieuse réserve à cette réussite. Il reste la question quelle part de cela peut être attribuée à la neutralité.¹⁸

Le soutien public au principe même de neutralité est resté élevé, mais il n'est pas figé : 97 % de la population était favorable au maintien de la neutralité début 2022. Après l'invasion de l'Ukraine par la Russie, ce chiffre a chuté de huit points, à 89 %, à la moitié de 2022.¹⁹ En janvier 2026, le soutien au maintien de la neutralité en tant que telle s'élevait encore à 85 %, mais sous la surface se dessine une image plus nuancée : un record de 59 % des votants doutent aujourd'hui qu'une neutralité armée puisse encore être défendue de manière crédible par des moyens militaires, seuls 54 % pensent que la neutralité protège la Suisse des conflits internationaux (la valeur la plus basse dans l'histoire), et un record de 43 % estiment qu'une adhésion à une alliance de défense européenne offrirait davantage de sécurité que la neutralité.²⁰ Cela dit, on observe aussi un plus bas historique de personnes pensant que la Suisse devrait prendre parti dans un conflit étranger (hors conflits militaires), à 50 %, et un plus haut en 26 ans, à 30 %, pour l'affirmation selon laquelle la Suisse devrait prendre parti dans des conflits militaires étrangers.²¹

¹⁸ Switzerland, National Socialism and the Second World War, uek.ch.

¹⁹ Sicherheit 2026, [Militärakademie \(MILAK\) an der ETH Zürich und Center for Security Studies \(CSS\), ETH Zürich](#) (P. 155).

²⁰ Sicherheit 2026, [Militärakademie \(MILAK\) an der ETH Zürich und Center for Security Studies \(CSS\), ETH Zürich](#) (P. 161).

²¹ Sicherheit 2026, [Militärakademie \(MILAK\) an der ETH Zürich und Center for Security Studies \(CSS\), ETH Zürich](#) (P. 155).

Droit de la neutralité et notions de neutralité

Le droit international, tel que codifié dans les Conventions de La Haye de 1907²², n'établit qu'un noyau juridique minimal : un État neutre ne peut pas participer à une guerre, doit traiter les belligérants de manière égale, et ne peut prêter ni son territoire ni ses troupes à une partie en guerre. Tout ce qui se situe hors de ce noyau relève de la politique de neutralité, que chaque État définit lui-même. Le DFAE la présente ainsi²³ :

- **Droit de la neutralité** : Le droit de la neutralité fait partie du droit international. Il régit la manière dont un État neutre doit se comporter envers les États belligérants.
- **Politique de neutralité** : La politique de neutralité recouvre les décisions politiques et les mesures que prend la Suisse pour que sa neutralité reste effective et crédible, afin qu'elle soit respectée par les autres États.
- **Neutralité dans la pratique** : Le Conseil fédéral et le Parlement ont recours à la neutralité pour protéger les intérêts de politique extérieure, de sécurité et économiques de la Suisse depuis la création de la Confédération en 1848. Cette pratique de la neutralité respecte le droit international et confère au pays la flexibilité nécessaire pour préserver ces intérêts dans divers contextes de politique étrangère.

Ces quatre approches de la neutralité sont les plus utilisées dans le débat suisse actuel. La neutralité stricte et, dans la pratique, la neutralité flexible décrivent jusqu'où un État va dans l'application du noyau juridique. La neutralité active et coopérative sont des cadres essentiellement politiques qui décrivent la manière dont la position neutre est utilisée, plutôt que des catégories juridiques distinctes.²⁴

Neutralité stricte/intégrale

La neutralité stricte, aussi appelée intégrale ou permanente, est la lecture la plus restrictive. L'État traite toutes les parties à un conflit de manière égale et s'abstient de toute forme de mesure coercitive, y compris les sanctions économiques, sauf si une sanction est ordonnée par le Conseil de sécurité de l'ONU. Elle se limite aux bons offices et à l'action humanitaire et adopte un profil bas dans les organisations internationales. La Suisse a pratiqué cette neutralité intégrale de 1938 à travers la Seconde Guerre mondiale et la Guerre froide, après s'être retirée des sanctions au sein de la Société des Nations.²⁵

²² Convention concernant les droits et les devoirs des Puissances et des personnes neutres en cas de guerre sur terre, [Fedlex](#).

²³ Neutrality Initiative, [FDFA](#) (traduction libre).

²⁴ Clarity and guidance on neutrality policy, [National Council](#).

²⁵ Clarity and guidance on neutrality policy, [National Council](#) (Ch. 4.1).

C'est la version que l'Initiative sur la neutralité cherche à inscrire dans la Constitution fédérale : aucune adhésion à des alliances militaires, et aucune participation à des mesures de coercition non militaires contre d'autres États, sauf mandat du Conseil de sécurité de l'ONU. Son attrait réside dans la prévisibilité et l'égalité de traitement. Son coût est qu'elle retire au gouvernement sa marge de manœuvre pour réagir à de nouvelles situations et transfère le contrôle effectif des décisions suisses en matière de sanctions au Conseil de sécurité, où la Russie et la Chine disposent d'un droit de veto.

Neutralité active

La neutralité active préserve le noyau juridique intact mais voit la neutralité comme un outil diplomatique plutôt qu'une raison de ne pas agir. L'État neutre peut offrir des services de médiation, des bons offices, des mandats de puissance protectrice ou promouvoir la paix. La neutralité active repose sur l'idée que ce sont la solidarité et l'engagement qui rendent la neutralité crédible.^{26 27}

Le rôle de Genève comme siège de l'ONU, de nombreuses organisations internationales et du Comité international de la Croix-Rouge est l'expression la plus claire de cette notion. Sous l'angle de la neutralité active, accueillir des négociations, mener des opérations humanitaires et représenter les intérêts d'États ayant rompu leurs relations sont considérés comme le fondement pratique même de la neutralité.²⁸

Neutralité coopérative²⁹

La neutralité coopérative est le terme le plus récent, introduit par le conseiller fédéral et ministre des Affaires étrangères Ignazio Cassis en 2022. Son postulat est que, dans un monde interconnecté, la Suisse ne peut plus défendre seule son indépendance et sa sécurité, et devrait donc coopérer de manière sélective avec des partenaires tels que l'UE et le Partenariat pour la paix de l'OTAN sur les questions de sécurité, tout en préservant le principe de neutralité et en restant à l'écart des alliances militaires.

Ses partisans y voient une adaptation réaliste à la situation sécuritaire après 2022. Des critiques comme Lottaz estiment qu'il s'agit d'un habillage politique de la neutralité plutôt que d'une catégorie juridique distincte. Elle se situe à l'opposé de la neutralité stricte.

Neutralité différentielle/flexible

La neutralité flexible est la pratique actuelle de la politique étrangère suisse. Le gouvernement et le Parlement adaptent la neutralité aux circonstances plutôt que de la figer à l'avance. La Suisse exerce des obligations minimales au titre du droit de la neutralité mais participe à des sanctions économiques, la plus récente étant la reprise des sanctions de l'UE contre la Russie, tout en s'abstenant de mesures militaires. Sur le plan juridique, cela se rapproche de la neutralité différentielle que la Suisse a déjà pratiquée à l'époque de la Société des Nations, entre 1920 et 1938, lorsqu'elle participait aux sanctions économiques tout en s'abstenant des sanctions militaires.³⁰

²⁶ Neutrality and Political Good Offices: The case of Switzerland, [Taylor & Francis group](#).

²⁷ Clarity and guidance on neutrality policy, National Council (Ch. 3.1).

²⁸ Clarity and guidance on neutrality policy, National Council (Ch. 3.1).

²⁹ Wanted: politically convenient definition of 'neutrality', [swissinfo](#).

³⁰ Clarity and guidance on neutrality policy, [National Council](#) (p.12-13)

La force de cette interprétation réside dans son adaptabilité : chaque situation est évaluée individuellement. Sa faiblesse est l'ambiguïté juridique, la limite entre conduite permise et interdite étant tracée au cas par cas. Cette flexibilité se reflète dans le cadre juridique suisse actuel, notamment dans la Loi sur les embargos, qui codifie cette approche du cas par cas. À l'inverse, l'Initiative sur la neutralité vise à supprimer cette ambiguïté en remplaçant la pratique flexible par une définition stricte unique ancrée dans la Constitution.³¹

³¹ Federal Act on the Implementation of International Sanctions, [fedlex](#)

Effets de l'initiative

Sanctions

Mécanisme actuel : Les sanctions de l'ONU sont contraignantes pour la Suisse en tant qu'État-membre. Pour toutes les autres sanctions, la Loi sur les embargos fournit la base légale : le Conseil fédéral décide au cas par cas s'il reprend, en totalité, en partie ou sous une forme adaptée, les sanctions de l'UE, de l'OSCE ou de ses principaux partenaires commerciaux.³² La Suisse ne sanctionne donc pas automatiquement, mais après avoir pesé ses intérêts. L'affirmation selon laquelle la Suisse se contente de reprendre tout simplement les sanctions étrangères ne résiste pas bien à l'examen : en 2014, par exemple, elle a explicitement refusé de reprendre les sanctions de l'UE sur la Crimée et s'est contentée de prendre des mesures pour prévenir leur contournement.³³

Le problème du droit de veto : Depuis des années, les membres permanents du Conseil de sécurité (P5) se bloquent de plus en plus mutuellement, ce qui explique pourquoi les sanctions sont de plus en plus décidées en dehors de l'ONU.³⁴ La guerre d'agression menée par la Russie contre l'Ukraine en est le cas extrême : en tant que membre permanent du Conseil de sécurité, le droit de veto de la Russie rend structurellement impossibles les sanctions de l'ONU. Sous l'initiative sur la neutralité, la Suisse n'aurait pu adopter aucune sanction en 2022. Dans des cas comme celui-ci, la décision quant à savoir si la Suisse peut agir ou non reviendrait de fait aux puissances disposant d'un droit de veto.

La clause de contournement : L'initiative autorise les « mesures visant à éviter le contournement des mesures coercitives non militaires prises par d'autres États ». Le message du Conseil fédéral relève plusieurs questions d'interprétation non résolues à ce sujet. On ignore si des mesures visant des individus et des acteurs non étatiques resteraient possibles sous le terme « États belligérants », et, séparément, si l'exception permettant de prévenir le contournement des sanctions « d'autres États » s'étendrait à des organisations telles que l'UE ou l'OSCE.³⁵ Le message souligne également un dilemme pratique : les régimes de sanctions modernes, comme celui de l'UE contre la Russie, étant vastes et complexes, en prévenir efficacement le contournement exigerait de la Suisse des mesures tout aussi étendues, ce que le message qualifie lui-même de « tâche herculéenne ».³⁶ Toute mesure moindre risque de transformer la Suisse en destination pour des opérations de contournement, avec les coûts diplomatiques et économiques que cela entraînerait.

³² Federal Act on the Implementation of International Sanctions, [Fedlex](#)

³³ Ukraine: Measures to prevent the circumvention of international sanctions, [FDFA](#)

³⁴ Neutrality initiative, [FDFA](#) (When and why does Switzerland adopt sanctions? What form do they take?).

³⁵ Botschaft zur Volksinitiative «Wahrung der schweizerischen Neutralität (Neutralitätsinitiative)», [Fedlex](#) (Section 3.3.3).

³⁶ Botschaft zur Volksinitiative «Wahrung der schweizerischen Neutralität (Neutralitätsinitiative)», [Fedlex](#) (Section 4.3.2).

Exposition économique : En tant que place financière globalement connectée et l'un des plus importants emplacements de négoce de matières premières au monde, la Suisse est particulièrement exposée : le Secrétariat d'État aux questions financières internationales a estimé qu'en janvier 2022, entre 50 % et 70 % des exportations de pétrole russe étaient négociées par des entreprises ayant aussi des activités en Suisse. (Le chiffre souvent cité de 80 % du négoce des matières premières russes n'est explicitement pas confirmé par la Confédération : il remonte à un rapport de 2013 fondé sur des estimations dépassées.)³⁷ Si la Suisse était perçue comme une plateforme de contournement, des contre-mesures de la part de ses partenaires commerciaux les plus importants seraient à craindre, en premier lieu l'UE, de loin son plus grand partenaire commercial, mais aussi les États-Unis, dont les sanctions secondaires touchent, au-delà de leurs propres frontières, des banques et entreprises ailleurs dans le monde. Ces risques ne peuvent pas être précisément quantifiés, mais le message et les associations économiques les qualifient tous deux de substantiels.³⁸ Le Conseil fédéral mentionne un risque supplémentaire, plus spécifique, dans la même catégorie : une neutralité plus stricte pourrait ébranler la confiance dans la fiabilité des fabricants d'armement suisses en tant que partenaires à l'exportation, dans la mesure où un pays qui ne coopère avec ses partenaires de sécurité qu'en cas d'attaque effective est un partenaire plus difficile pour la planification.³⁹

Opinion publique : L'initiative est souvent présentée comme corrigeant un gouvernement qui se serait éloigné de la volonté populaire. Les sondages actuels ne confirment pas ce cadrage : en janvier 2026, 71 % des votants estiment qu'il est juste que la Suisse soutient les sanctions contre la Russie, et 64 % jugent ces sanctions compatibles avec la neutralité suisse. Une minorité de 38 % estime que les sanctions ont coûté à la Suisse sa capacité à offrir ses bons offices, un avis qui ne s'est pas davantage diffusé depuis l'adoption des premières sanctions.⁴⁰

Les bons offices et le rôle de médiateur de la Suisse

Définition des « bons offices » et de la « puissance protectrice » : La Convention pour le règlement pacifique des conflits internationaux (Convention de La Haye I, 29 juillet 1899) a accordé aux puissances neutres le droit d'offrir leurs « bons offices » sans compromettre leurs obligations de neutralité.⁴¹ Ce terme désigne les services qu'un État fournit pour aider d'autres États à dialoguer entre eux : accueillir des négociations, transmettre des messages, ou prêter son territoire et ses diplomates pour une conférence.

³⁷ Commodity trading with Russia, [Public Eye](#); Russia-Ukraine measures, [SIF](#)

³⁸ Botschaft zur Volksinitiative «Wahrung der schweizerischen Neutralität (Neutralitätsinitiative)», [Fedlex](#) (Section 4.2.2.4..

³⁹ Neutrality initiative, [FDFA](#)

⁴⁰ Sicherheit 2026, [Militärakademie \(MILAK\) an der ETH Zürich und Center for Security Studies \(CSS\), ETH Zürich](#) (P. 168).

⁴¹ Jorio, Die Schweiz und ihre Neutralität, p. 194.

Une « puissance protectrice » est un rôle plus étroit et plus ancien.⁴² Lorsque deux pays rompent leurs relations diplomatiques, par exemple après une guerre, un pays tiers peut accepter de représenter les intérêts de l'un sur le territoire de l'autre, en aidant ses ressortissants pour les passeports ou en cas d'urgence. La Suisse détient actuellement (en février 2026) huit mandats de puissance protectrice, notamment la représentation des États-Unis en Iran depuis 1980 et de l'Iran en Égypte depuis 1979.⁴³ Ceci diffère de la « médiation » au sens strict, qui consiste à aider activement les deux parties à négocier un accord plutôt qu'à se contenter de transmettre des messages entre elles.

Qu'est-ce qui rend un médiateur digne de confiance : La littérature propose deux points de vue sur ce qui rend un pays tiers suffisamment digne de confiance pour aider à résoudre un différend.

Le point de vue le plus ancien affirme que c'est avant tout l'impartialité qui compte : un pays perçu comme équitable par les deux parties a plus de chances d'être accepté comme hôte et a moins de risques d'être soupçonné de favoriser l'une d'elles. Cela correspond à l'image traditionnelle de la Suisse ou de la Croix-Rouge, bienvenues précisément parce qu'elles n'ont aucun intérêt dans l'issue du conflit.

Le point de vue concurrent, développé par le politologue Saadia Touval, soutient souvent le contraire.⁴⁴ En étudiant des décennies de diplomatie au Moyen-Orient, Touval a constaté que les pays en conflit préfèrent souvent un médiateur qui n'est pas neutre, car ils espèrent qu'il a suffisamment d'influence sur « son » camp pour faire tenir un accord. Un pays purement neutre n'a aucun moyen de faire respecter les promesses de l'une ou l'autre partie ; un pays ayant un intérêt dans l'issue en a parfois un. Andrew Kydd a résumé cette idée par une logique simple : un médiateur qui veut la paix avant tout a intérêt à raconter aux deux camps une histoire rassurante juste pour les faire dialoguer, si bien qu'aucun des deux camps n'a vraiment de raison de la croire, alors qu'un médiateur connu pour pencher vers un camp n'a pas cette incitation lorsqu'il s'adresse à ce camp, ce qui explique que ses mises en garde sont souvent davantage prises au sérieux.⁴⁵

⁴² On the notion of "protecting power" in a historical context, see Hartmann, Ulrike, *Prekäre koloniale Ordnung. Rassistische Konjunkturen im Widerspruch. Deutsches Kolonialreich 1884-1914*, Bielefeld 2016.

⁴³ Good offices, [FDFA](#)

⁴⁴ Introduction Bias, Prenegotiation and Leverage in Mediation, [Zartman](#)

⁴⁵ Which Side Are You On? Bias, Credibility, and Mediation, [Andrew Kydd](#)

Plus généralement, l'acceptabilité en tant qu'intermédiaire est accordée par les parties au conflit en fonction de leurs intérêts, et non gagnée grâce à un texte constitutionnel. La Russie a négocié l'accord céréaliier de la mer Noire et de multiples échanges de prisonniers par l'intermédiaire de la Türkiye, membre de l'OTAN qui fournit des drones de combat à l'Ukraine.⁴⁶ Si les sanctions en tant que telles disqualifiaient un intermédiaire, rien de tout cela ne se serait produit. Le rejet de la Suisse par Moscou était une décision portant sur l'utilité de la Suisse pour Moscou à ce moment précis, et non l'application d'un test de neutralité fixe qu'un article constitutionnel pourrait faire réussir. Par ailleurs, l'histoire plus large montre que les règlements majeurs ont surtout été conclus par des médiateurs ayant un intérêt et un levier d'action. À Camp David, les États-Unis ont assuré la médiation entre l'Égypte et Israël tout en étant le plus proche allié d'Israël.⁴⁷ Les accords de Dayton, qui ont mis fin à la guerre de Bosnie, ont été négociés par les États-Unis quelques semaines après que l'OTAN a bombardé l'une des parties.⁴⁸ Ceci confirme le constat de la littérature sur la médiation évoqué plus haut : les parties veulent un médiateur qui leur soit utile, et cette utilité provient de l'accès et du levier d'action au moins autant que de l'abstention.

Les analyses suisses parviennent à la même conclusion : des États non neutres tels que la Türkiye, le Qatar et les États-Unis concurrencent de plus en plus la Suisse en matière de médiation, ce qui suggère que la neutralité facilite les bons offices sans en être une condition préalable.⁴⁹

Ce que l'initiative changerait : La Suisse offre déjà ses bons offices et sa médiation partout où cela est possible, et l'art. 54 al. 4 n'ajoute aucune capacité qui lui ferait défaut. Ce que l'initiative supprime, c'est la marge d'appréciation au cas par cas que prévoit le droit actuel. En vertu de la Loi sur les embargos, le Conseil fédéral évalue chaque conflit séparément : en 2014, il a refusé de reprendre les sanctions de l'UE sur la Crimée et s'est limité à en prévenir le contournement⁵⁰, en 2022 il a décidé l'inverse.⁵¹ Supprimer l'option des sanctions ne rend donc pas la Suisse plus neutre qu'elle ne peut déjà choisir de l'être. Cela retire à un État non aligné l'un des rares instruments dont il dispose pour répondre aux violations du droit international, et confie la décision de savoir si la Suisse peut réagir ou non au Conseil de sécurité de l'ONU, où l'agresseur de 2022 dispose d'un droit de veto. Il existe aussi un risque réputationnel inverse à celui que craint la commission : un État qui ne peut jamais réagir à rien, y compris à des guerres d'agression et à des violations massives des droits humains, risque d'être perçu non pas comme un État de principe, mais comme indifférent. Condamner de telles violations ne revient pas à prendre parti dans la guerre d'autrui. C'est une question de défense des règles internationales dont un petit pays non aligné dépend plus que la plupart des autres.

Coopération avec des alliances militaires et de défense

⁴⁶ What Role Can Turkey Play in Ukraine Negotiations?, [CSIS](#)

⁴⁷ Jimmy Carter and the United States in the 1979 Egypt-Israel Peace Treaty, [Yale](#)

⁴⁸ Diplomacy Ends a War: The Dayton Accords, [National Museum of American Diplomacy](#)

⁴⁹ Nicht neutrale Staaten machen der Schweiz bei der Vermittlung Konkurrenz, [NZZ](#)

⁵⁰ Ukraine: Measures to prevent the circumvention of international sanctions, [FDFA](#)

⁵¹ Switzerland adopts EU sanctions against Russia, [Federal Council](#)

L'adoption de l'Initiative sur la neutralité limiterait la coopération avec des alliances militaires et de défense au cas d'une attaque directe contre la Suisse, ou de la préparation d'une telle attaque.

Dans le paysage européen actuel des alliances militaires et de défense, l'adoption de l'initiative mettrait fin à toute coopération avec l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN). Si de nouvelles alliances régionales devaient voir le jour à l'avenir, l'adoption de l'initiative empêcherait également la Suisse d'évaluer si une coopération avec elles serait pertinente et bénéfique pour sa politique étrangère et ses intérêts militaires, et interdirait purement et simplement toute coopération.

La coopération de la Suisse avec l'OTAN est de longue date, remontant à son adhésion au Partenariat pour la paix (PPP)⁵² en 1996. Dans ce cadre, la participation est volontaire et autodéterminée : la Suisse définit elle-même ses priorités et limites de sécurité en accord avec sa neutralité, tandis que le Programme de partenariat individualisé (PPI) qui en résulte⁵³ est négocié et convenu conjointement entre la Suisse et l'OTAN.⁵⁴

Promouvoir les priorités de politique étrangère suisse : En s'appuyant sur l'expertise et le savoir-faire suisses, notamment à travers les trois centres genevois (Centre de politique de sécurité de Genève (GCSP)⁵⁵, Centre international de déminage humanitaire de Genève (GICHD)⁵⁶, et le Centre pour la gouvernance du secteur de la sécurité de Genève (DCAF)⁵⁷), la Suisse forme des partenaires aux droits humains et aux droits des femmes, à l'État de droit et au droit international (humanitaire), ainsi qu'à la gouvernance démocratique des forces armées et des services de police. En outre, la Suisse finance au cas par cas des projets spécifiques de long terme, par exemple en matière de déminage.⁵⁸ Ces engagements permettent de promouvoir les valeurs et priorités de politique étrangère suisses dans les pays partenaires.⁵⁹

⁵² NATO: Partnership for Peace, [FDFA](#)

⁵³ Individually Tailored Partnership Programmes, [NATO](#)

⁵⁴ Emphases and activities: an overview of the most important topics and projects by which Switzerland is contributing to the Partnership for Peace programme, [DDPS and FDFA](#)

⁵⁵ About us, [GCSP](#)

⁵⁶ About us, [GICHD](#)

⁵⁷ About, [DCAF](#)

⁵⁸ Emphases and activities: an overview of the most important topics and projects by which Switzerland is contributing to the Partnership for Peace programme, [DDPS and FDFA](#)

⁵⁹ A comprehensive approach to security: The Security Policy Strategy of Switzerland 2026 – In brief, [SEPOS](#) (Section 6).

Opérations de paix : Les déploiements de l'armée suisse à l'étranger pour le maintien de la paix restent très limités, tant en portée qu'en effectifs. Le plus important déploiement de maintien de la paix à ce jour est la SWISSCOY.⁶⁰ Créée en 1999 et composée de jusqu'à 300 membres^{61 62} des Forces armées suisses, la SWISSCOY est déployée au Kosovo en soutien à la mission de l'OTAN Kosovo Force (KFOR).^{63 64} La situation sécuritaire au Kosovo s'est largement améliorée grâce au travail de la KFOR et à la médiation de l'UE pour normaliser les relations entre la Serbie et le Kosovo. Des flambées du conflit ne peuvent toutefois pas être exclues (voir par exemple les affrontements survenus en 2023 dans le nord du pays⁶⁵). Une présence continue de la KFOR reste donc nécessaire.

Bien que placée sous mandat du Conseil de sécurité des Nations Unies (S/RES/1244 (1999)⁶⁶), la KFOR est dirigée par l'OTAN. L'adoption de l'Initiative n'interdirait pas directement la coopération suisse avec l'OTAN, mais y conduirait très probablement comme conséquence politique, ce qui entraînerait aussi la fin totale des opérations suisses de maintien de la paix au Kosovo.

Cyberdéfense : En 2025, l'Office fédéral de la cybersécurité a reçu 222 annonces obligatoires de cyberattaques visant des infrastructures critiques en Suisse.⁶⁷ Cette obligation de déclaration n'est en vigueur que depuis le 1er avril 2025, alors il n'est pas possible de comparer ce chiffre aux années précédentes. Les Forces armées suisses ont créé un Commandement Cyber en 2024,⁶⁸ conformément à la Vision 2030 du Conseil fédéral,⁶⁹ afin de renforcer les capacités de cyberdéfense du pays.

Le Commandement Cyber, et plus largement les Forces armées suisses, coopèrent avec l'OTAN au cas par cas.^{70 71} Cette coopération prend principalement la forme d'exercices de formation conjoints, tels que la Cyber Coalition⁷² ou le Centre d'excellence coopératif de cyberdéfense de l'OTAN⁷³, afin de diffuser les meilleures pratiques et d'identifier les lacunes en matière de capacités. L'adoption de l'initiative interdirait la coopération avec l'OTAN dans ce domaine et pourrait accroître le risque de cyberattaques visant la Suisse.

⁶⁰ Western Balkans: Swiss military peace support, [Center for Security Studies \(CSS\), ETH Zürich](#) (section: Security Policy Milestone).

⁶¹ Switzerland approves additional forces for Kosovo peacekeeping mission, [Swissinfo](#)

⁶² Schweizer Beteiligung an der KFOR. Verlängerung des Swisscoy-Einsatzes | Participation de la Suisse à la KFOR. Prolongation de l'engagement de la Swisscoy, [Swiss Parliament](#).

⁶³ Missions, [SWISSINT](#) (Section: SWISSCOY | KFOR).

⁶⁴ SWISSCOY KFOR, [DDPS](#)

⁶⁵ Northern Kosovo clashes, [Wikipedia](#)

⁶⁶ Resolution 1244 (1999) / adopted by the Security Council at its 4011th meeting, on 10 June 1999, [United Nations](#) (Articles 5, 7, 8, et 9).

⁶⁷ Annual report NCSC 2025, [National Cyber Security Centre \(NCSC\)](#).

⁶⁸ Création du commandement Cyber, [DDPS](#).

⁶⁹ Vision 2030, [DDPS](#).

⁷⁰ Cyber defence, [NATO](#) (Section: Cooperating with partners).

⁷¹ A comprehensive approach to security: The Security Policy Strategy of Switzerland 2026 – In brief, [SEPOS](#) (Section: 9).

⁷² Cyber Coalition: NATO's Flagship Cyber Exercise, [NATO](#).

⁷³ About us, [NATO Cooperative Cyber Defence Centre of Excellence \(CCDCOE\)](#).

Défense en coopération : L'un des piliers de la stratégie de sécurité suisse est la « défense en coopération ».⁷⁴ L'idée est que la Suisse puisse compter sur ses partenaires en cas d'attaque armée. Une condition clé est l'interopérabilité, c'est-à-dire la capacité de différents systèmes militaires à fonctionner ensemble.⁷⁵ L'interopérabilité repose sur des systèmes et équipements pouvant fonctionner ensemble de manière cohérente (interopérabilité technique), des doctrines, procédures et terminologies communes (interopérabilité procédurale), ainsi que sur la confiance et la compréhension mutuelles (interopérabilité humaine).^{76 77 78} L'interopérabilité ne se construit toutefois pas du jour au lendemain, mais au fil d'années de coopération et de compréhension mutuelle qui aboutissent finalement à des systèmes interopérables défendant efficacement la Suisse. L'adoption de l'initiative empêcherait la Suisse de mener ce travail minutieux qui renforce, lentement et dans la durée, nos capacités de défense.

Le message du Conseil fédéral sur l'initiative va dans le même sens, en des termes encore plus nets (traduction libre) : « 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. »⁷⁹ Il ajoute que, pendant toute la période précédant une attaque, la Suisse serait totalement exclue de toute coopération avec des alliances militaires, ce qui signifie qu'elle pourrait manquer les signes avant-coureurs d'une attaque en préparation contre elle. Le message conclut qu'une approche solitaire en matière de politique de sécurité, renonçant à toute coopération internationale de défense, n'est pas une option viable.⁸⁰

Opinion publique :⁸¹ En janvier 2026, 56 % de la population soutient un rapprochement de la coopération suisse avec l'OTAN, un niveau bien supérieur à la moyenne d'avant 2022, et un tiers des votants (32 %, un record) irait plus loin en soutenant une adhésion à l'OTAN. 38 %, un plus bas historique, estiment que la Suisse devrait compter uniquement sur sa propre défense nationale. Encore moins nombreux, 32 %, pensent que la Suisse devrait se tenir à l'écart de toute alliance ou partenariat avec d'autres États, quels qu'ils soient. Pour la première fois, le même sondage demandait aussi si les missions de l'armée à l'étranger contribuent à la sécurité suisse : 50 % étaient d'accord, 41 % n'étaient pas d'accord, et 9 % étaient indécis.

⁷⁴ The Security Policy Strategy of Switzerland 2026: For comprehensive security, [SEPOS](#) (Section: 10)

⁷⁵ Military interoperability: considerations for small states, [Vernon Noel Bennett](#) (Section: Military interoperability as a construct).

⁷⁶ Ibid.

⁷⁷ NATO Standard AJP-01, [NATO](#) (Page 71).

⁷⁸ The Security Policy Strategy of Switzerland 2026: For comprehensive security, [SEPOS](#) (Section: 10)

⁷⁹ Message relatif à l'Initiative sur la neutralité, [Fedlex](#) (Section 4.2.2.3).

⁸⁰ Ibid.

⁸¹ Sicherheit 2026, [Militärakademie \(MILAK\) an der ETH Zürich und Center for Security Studies \(CSS\), ETH Zürich](#) (P. 129-135).

Conclusion : Actuellement, la coopération de la Suisse avec l'OTAN se fait entièrement selon les conditions de la Suisse. Elle est volontaire et limitée aux domaines importants pour la politique étrangère et la sécurité militaire suisses. Cette coopération respecte pleinement la neutralité de la Suisse. L'adoption de l'initiative interdirait toute coopération de la Suisse avec l'OTAN, avec des conséquences sur les capacités de défense suisses, notamment en matière de cyberdéfense, ainsi que sur la politique étrangère suisse, en particulier la promotion de la gouvernance démocratique et du droit international.

Étude de cas : la Suède

C'était une journée pluvieuse de mars 2024 à Bruxelles, où le drapeau de la Suède a été hissé devant le siège de l'OTAN, marquant symboliquement l'adhésion du pays à l'alliance et la fin de 200 ans de neutralité suédoise.^{82 83} Tout au long de cette période, la neutralité suédoise est restée flexible et pragmatique, sa pratique évoluant au gré des événements internationaux.

La naissance de la neutralité : La politique de neutralité fut initiée dans les années 1810 par le roi Charles XIV Jean. Ce maréchal français, né Jean-Baptiste Bernadotte, avait été désigné héritier car le roi Charles XIII n'avait pas d'enfant susceptible d'hériter du trône.⁸⁴ Le roi Charles XIV Jean agit de manière pragmatique dans le contexte des guerres napoléoniennes : il négocia le contrôle suédois sur la Norvège (alors sujette du Danemark et alliée de la France napoléonienne) contre le contrôle russe sur la Finlande. Si cet accord déçut certains Suédois, qui y virent une capitulation des terres finlandaises légitimes de la Suède face à l'ennemi historique russe, il offrit une position sûre pour affirmer que la Suède devait rester à l'écart des conflits entre grandes puissances.⁸⁵ Cette politique fut formalisée en 1834, avec la déclaration de neutralité. Les rois suivants adhèrent au concept de neutralité, tout en le maintenant flexible « afin de ne pas provoquer d'ennemis potentiels ».⁸⁶

Une neutralité flexible pour éviter la guerre en Suède : La neutralité suédoise s'est adaptée au contexte international du XXe siècle. Pendant la Première Guerre mondiale, la Suède observa une neutralité plus stricte et commercia à la fois avec les puissances centrales et l'Entente.⁸⁷ L'Entente, cependant, considérant les exigences suédoises de libre-échange comme profitant à l'Allemagne, mit fin à l'essentiel de son commerce avec le pays, provoquant une pénurie alimentaire en 1916 et un compromis en 1918, par lequel la Suède obtint l'accès au commerce avec l'Entente à condition de limiter ses échanges avec l'Allemagne et de mettre sa flotte marchande à la disposition de l'Entente.⁸⁸

⁸² NATO marks Sweden's entry with flag raising ceremony, [DW](#)

⁸³ Protocol to the North Atlantic Treaty on the Accession of the Kingdom of Sweden, [US Department of State](#)

⁸⁴ Bernadotte of Sweden, [Encyclopedia Britannica](#)

⁸⁵ Sweden's Policy of Neutrality: Success Through Flexibility?, [Brommesson, Ekengren & Michalski](#) in Successful Public Policy in the Nordic Countries: Cases, Lessons, Challenges, [de la Porte \(ed.\) et al.](#) (Section: The Birth of Swedish Neutrality).

⁸⁶ Sweden's Policy of Neutrality: Success Through Flexibility?, [Brommesson, Ekengren & Michalski](#) in Successful Public Policy in the Nordic Countries: Cases, Lessons, Challenges, [de la Porte \(ed.\) et al.](#) (Section: The Birth of Swedish Neutrality).

⁸⁷ Policy during World War I, [Encyclopedia Britannica](#).

⁸⁸ Ibid.

Durant l'entre-deux-guerres, la Suède s'engagea pleinement au sein de la Société des Nations, en accord avec ses valeurs de multilatéralisme et d'internationalisme, cherchant à promouvoir la paix et l'humanitarisme par la voie diplomatique.⁸⁹ Pendant la Seconde Guerre mondiale, la Suède déclara sa neutralité. Cela n'empêcha pas le gouvernement de fournir un soutien matériel et d'autoriser des volontaires à aider la Finlande dans sa défense contre l'invasion du pays par l'URSS.⁹⁰ Après l'invasion de la Norvège et du Danemark par l'Allemagne nazie, la Suède fut contrainte d'autoriser des troupes allemandes à transiter par son territoire pour atteindre la Norvège et la Finlande.⁹¹ La Suède, en tant que pays neutre, servit de refuge aux Norvégiens, aux Danois et aux Finlandais, y compris à la moitié de la population juive de Norvège et à la totalité de celle du Danemark.⁹²

Adapter la neutralité aux nouvelles réalités du monde de l'après-guerre : À la fin de la Seconde Guerre mondiale, la Suède maintint une politique de neutralité stricte.^{93 94}

Pourtant, alors que les tensions internationales montaient durant le blocus de Berlin (1948-1949), la Suède prit l'initiative de négocier une Union de défense scandinave avec la Norvège, le Danemark, la Finlande et l'Islande. Un désaccord sur le caractère indépendant de l'alliance (position suédoise) ou sa coopération avec l'Occident (position norvégienne) mit finalement fin aux négociations.^{95 96} La Norvège, le Danemark et l'Islande rejoignirent ensuite l'OTAN, tandis que la Suède et la Finlande restèrent neutres. Les Premiers ministres successifs estimèrent qu'une politique étrangère passive, où la Suède n'exprimait pas de positions tranchées sur des questions sensibles sur la scène internationale, servirait mieux les intérêts du pays et renforcerait sa crédibilité internationale.⁹⁷

Un rôle plus actif sur la scène mondiale : Cela commença à changer à la fin des années 1960, lorsqu'une nouvelle génération de dirigeants, à commencer par Olof Palme, adopta une conception plus active de la neutralité, où la Suède s'exprimait sur des bases morales. Palme et les Premiers ministres suivants critiquèrent les États-Unis et l'URSS lorsqu'ils enfreignaient le droit international, notamment au Vietnam et en Afghanistan respectivement, et adoptèrent des positions anticolonialistes et antiapartheid.^{98 99}

⁸⁹ Sweden's Policy of Neutrality: Success Through Flexibility?, [Brommesson, Ekengren & Michalski](#) in Successful Public Policy in the Nordic Countries: Cases, Lessons, Challenges, [de la Porte \(ed.\) et al.](#) (Section: The Evolution of Institutionalized Neutrality: Four Snapshots).

⁹⁰ Swedish intervention in the Winter War, [Wikipedia](#).

⁹¹ Foreign policy (1918–45), [Encyclopedia Britannica](#).

⁹² Humanitarian effort, [Wikipedia](#), in Sweden during World War II

⁹³ Sweden's Policy of Neutrality: Success Through Flexibility?, [Brommesson, Ekengren & Michalski](#) in Successful Public Policy in the Nordic Countries: Cases, Lessons, Challenges, [de la Porte \(ed.\) et al.](#) (Section: The Evolution of Institutionalized Neutrality: Four Snapshots).

⁹⁴ Swedish foreign policy into the 1990s, [Encyclopedia Britannica](#).

⁹⁵ Scandinavian defence union, [Wikipedia](#).

⁹⁶ Swedish foreign policy into the 1990s, [Encyclopedia Britannica](#).

⁹⁷ Sweden's Policy of Neutrality: Success Through Flexibility?, [Brommesson, Ekengren & Michalski](#) in Successful Public Policy in the Nordic Countries: Cases, Lessons, Challenges, [de la Porte \(ed.\) et al.](#) (Section: The Evolution of Institutionalized Neutrality: Four Snapshots).

⁹⁸ FOREIGN POLICY POSITIONS OF FORMER PRIME MINISTER OLOF PALME, [CIA](#).

⁹⁹ Sweden's Policy of Neutrality: Success Through Flexibility?, [Brommesson, Ekengren & Michalski](#) in Successful Public Policy in the Nordic Countries: Cases, Lessons, Challenges, [de la Porte \(ed.\) et al.](#) (Section: The Evolution of Institutionalized Neutrality: Four Snapshots).

Avec la chute de l'URSS et une récession économique frappant le pays, les Suédois approuvèrent par référendum l'adhésion du pays à l'Union européenne en 1995.¹⁰⁰ Dans ce contexte, la neutralité suédoise évolua de nouveau : le pays chercha à jouer un rôle actif dans l'élaboration de la politique étrangère et de défense de l'UE, afin de développer des capacités de maintien de la paix, de consolidation de la paix et d'autres interventions non militaires à l'étranger.¹⁰¹ Elle commença également à coopérer plus étroitement avec l'OTAN en rejoignant le Partenariat pour la paix en 1996.¹⁰² Les capacités de défense des forces armées suédoises furent réduites, la politique étrangère du pays se concentrant davantage sur la promotion de la démocratie, de l'État de droit et des droits humains à l'étranger avec des partenaires de l'UE et de l'OTAN (la Suède rejoignit des missions de maintien de la paix au Kosovo, en Afghanistan et en Irak¹⁰³).¹⁰⁴ Cela culmina en 2010, lorsque le pays suspendit la conscription. Puis, à la suite de l'invasion russe de la Crimée en 2014 et de son soutien aux « séparatistes » dans l'est de l'Ukraine, la Suède la réintroduisit progressivement pour les hommes et les femmes de plus de 18 ans à partir de 2014.^{105 106}

Le tournant : Le tournant pour la neutralité suédoise survint toutefois le 24 février 2022. Vers 3h30 (heure d'Europe de l'Est), les forces militaires russes lancèrent une invasion à grande échelle de l'Ukraine.¹⁰⁷ Le soutien militaire et civil de la Suède à l'Ukraine depuis l'invasion a été déterminant pour assurer la résistance du pays.¹⁰⁸

La Suède et la Finlande, les deux pays nordiques neutres et non alignés, devaient alors faire un choix. La dégradation de la situation sécuritaire en Europe déclencha, dans les deux pays, un débat sur leurs politiques de défense et sur la question de savoir si l'adhésion à l'OTAN était le meilleur choix stratégique. En Suède, un changement de politique radical eut lieu lorsque les trois plus grands partis politiques — les Démocrates de Suède (qui conditionnèrent leur soutien à une adhésion conjointe de la Finlande), le Parti social-démocrate (historiquement opposé à l'adhésion à l'OTAN) et les Modérés (historiquement favorables à l'adhésion à l'OTAN) — se prononcèrent en faveur de l'adhésion suédoise à l'OTAN.^{109 110 111} Cela reflétait le bouleversement radical de l'opinion publique suédoise sur l'adhésion à l'OTAN : début 2022, environ 40 % des Suédois y étaient favorables et environ 35 % y étaient opposés. En mai 2022, environ 60 % y étaient favorables et environ 20 % opposés.^{112 113} La Suède et la Finlande tinrent une série de discussions de haut niveau et déposèrent conjointement leurs candidatures à l'OTAN en

¹⁰⁰ Domestic affairs through the 1990s, [Encyclopedia Britannica](#).

¹⁰¹ Sweden's Policy of Neutrality: Success Through Flexibility?, [Brommesson, Ekengren & Michalski](#) in *Successful Public Policy in the Nordic Countries: Cases, Lessons, Challenges*, [de la Porte \(ed.\) et al.](#) (Section: The Evolution of Institutionalized Neutrality: Four Snapshots).

¹⁰² Relations with Sweden, [NATO](#).

¹⁰³ Ibid.

¹⁰⁴ Sweden's Policy of Neutrality: Success Through Flexibility?, [Brommesson, Ekengren & Michalski](#) in *Successful Public Policy in the Nordic Countries: Cases, Lessons, Challenges*, [de la Porte \(ed.\) et al.](#) (Section: The Evolution of Institutionalized Neutrality: Four Snapshots).

¹⁰⁵ In English, [Plikt- och prövningsverket \(Swedish Defence Conscription and Assessment Agency\)](#).

¹⁰⁶ Conscription, [Swedish Armed Forces](#).

¹⁰⁷ 2022 Russian invasion of Ukraine, [Wikipedia](#).

¹⁰⁸ Sweden's support to Ukraine, [Government Offices of Sweden](#).

¹⁰⁹ Politikk - NATO, [Moderaterna](#).

¹¹⁰ SD svänger om Nato: "Vi behöver gå hand i hand med Finland", [SVT news](#).

¹¹¹ Socialdemokraterna vill att Sverige ska ansöka om medlemskap i Nato, [Socialdemokraterna](#).

¹¹² Totals do not equal 100% because of undecided.

¹¹³ Sweden-NATO relations, [Wikipedia](#) (Section: Polls on Swedish membership of NATO).

mai 2022.¹¹⁴ Après l'adhésion de la Finlande à l'alliance en avril 2023, le soutien à l'adhésion suédoise en Suède se maintint autour de 60 %, tandis que l'opposition restait sous les 20 %.¹¹⁵ La Suède adhéra finalement à l'OTAN en mars 2024, lorsque son drapeau fut symboliquement hissé au siège de l'OTAN par une journée pluvieuse à Bruxelles, mettant ainsi fin à 200 ans de neutralité.¹¹⁶

Conclusion : La flexibilité a été un pilier central de la politique de neutralité de la Suède. Le pays est parfois resté passif et s'est retiré de la scène mondiale (période de l'après-Seconde Guerre mondiale), tandis qu'à d'autres moments il s'est pleinement engagé sur le plan international, tant diplomatiquement (p.ex. à l'époque de l'entre-deux-guerres à la Société des Nations) que militairement (p.ex. à l'époque de l'après-Guerre froide avec la coopération avec l'OTAN). L'idée de neutralité en Suède a constamment été interprétée et mise en œuvre de manière pragmatique, façonnée par les réalités de chaque époque, pour protéger avec succès l'indépendance du pays et éviter la guerre.

¹¹⁴ Finland and Sweden submit applications to join NATO, [NATO](#).

¹¹⁵ Sweden-NATO relations, [Wikipedia](#) (Section: Polls on Swedish membership of NATO).

¹¹⁶ NATO marks Sweden's entry with flag raising ceremony, [DW](#).

Position de Volt EUR

L'initiative va à l'encontre de plusieurs positions centrales de Volt Europa.

Le conflit le plus net porte sur la défense. Volt Europa soutient l'idée d'un ministère européen de la Défense, un état-major militaire européen et une force de réaction européenne permanente de 60 000 personnes, ainsi que des unités militaires européennes intégrées mises en place en coordination avec l'OTAN.¹¹⁷ Volt Europa propose en outre un Groupe de coordination stratégique UE-OTAN comme organe de pilotage politique permanent entre les deux.¹¹⁸ L'interdiction de coopération empêcherait la Suisse de participer à tout cela en dehors d'une attaque réelle ou imminente, et mettrait fin à la coopération avec l'OTAN que la Suisse mène déjà selon ses propres conditions. Il en va de même pour les menaces hybrides et cyber, pour lesquelles Volt Europa appelle à une doctrine et à un partage de renseignement unifiés au niveau de l'UE.¹¹⁹

Le second conflit porte sur les sanctions. L'opposition de Volt Europa à l'unanimité au sein du Conseil de l'Europe tient précisément au fait que la structure actuelle permet à un seul État membre de bloquer une législation, des paquets de sanctions ou des accords commerciaux essentiels,¹²⁰ raison pour laquelle il propose le vote à la majorité qualifiée pour les questions relevant de la politique étrangère et de sécurité commune, sanctions comprises.¹²¹ Sa position sur le Conseil de sécurité de l'ONU va dans le même sens : abolir les sièges permanents et remplacer l'unanimité par un autre mécanisme pour les questions liées au génocide, aux crimes contre l'humanité et aux crimes de guerre.¹²² L'initiative proposée va dans le sens opposé, en rendant chaque décision suisse en matière de sanctions dépendante de l'accord des cinq membres permanents. Volt Europa prévoit aussi de financer la reconstruction de l'Ukraine et les réformes liées à l'adhésion à partir des avoirs saisis dans le cadre des sanctions contre la Russie,¹²³ une politique qui présuppose que de telles sanctions soient adoptées en premier lieu.

L'alinéa 4 du texte de l'initiative, qui engage la Suisse en faveur de la prévention des conflits, de leur résolution et de la médiation, est compatible avec le soutien de Volt Europa à un ordre multilatéral fondé sur des règles. Comme indiqué plus haut, cependant, il n'ajoute rien à ce que la Suisse fait déjà.

¹¹⁷ An autonomous military and civil defence capability, [Volt EUR](#).

¹¹⁸ A European pillar for NATO and an integrated democratic world, [Volt EUR](#).

¹¹⁹ Ensuring a comprehensive strategic deterrent, [Volt EUR](#).

¹²⁰ Volt calls for the abolition of veto power in the European Council, [Volt EUR](#).

¹²¹ Transform the Council of the European Union into the European Senate, [Volt EUR](#).

¹²² Championing a Reformed Multilateral System, [Volt EUR Moonshot Programme](#) (Ch.9)

¹²³ A Vision for a Wider, Stronger and More Inclusive Union, [Volt EUR Moonshot Programme](#) (Ch.3)