

**RAPPORT DE LA COMMISSION
chargée d'examiner l'objet suivant :**

Initiative Joëlle Minacci et consorts au nom d'Alexandre Démétriadès, Valérie Zonca, Sébastien Humbert - La Suisse doit reconnaître l'Etat Palestinien

1. PREAMBULE

La commission ad hoc chargée de l'examen de l'objet cité en titre s'est réunie le lundi 15 septembre 2025, de 14h15 à 14h45 au Parlement à Lausanne. Sous la présidence de Cédric Echenard, elle était composée de Mmes Florence Bettschart-Narbel, Joëlle Minacci, Valérie Zonca, et de MM. Romain Belotti, Alexandre Démétriadès, Florian Despond, Sébastien Humbert (remplace Jacques-André Haury) et Michael Wyssa. Etaient présent-es : Mme Christelle Luisier Brodard, cheffe du Département des finances, du territoire et du sport (DFTS) et M. Roland Ecoffey, Chef de l'Office des affaires extérieures (OAE), DFTS, Le secrétariat était tenu par Mme Marie Poncet Schmid, Secrétariat général du Grand Conseil.

2. POSITION DE L'INITIANTE

L'initiante apporte des compléments à son initiative déposée conjointement avec les membres de trois autres groupes politiques, en indiquant de nouveaux éléments survenus depuis ce dépôt.

La situation à Gaza et en Cisjordanie s'est gravement détériorée. Herzl Halevi, ancien chef d'état-major de l'armée israélienne qui a dirigé les forces de défense pendant les dix-sept premiers mois de la guerre, a confirmé que plus de 200'000 Palestiniens avaient été tués ou blessés à Gaza.

Les agences des Nations Unies ont officiellement déclaré l'état de famine dans certaines zones. La malnutrition infantile connaît une progression dramatique, les services essentiels s'effondrent, les restrictions humanitaires se durcissent, les points de passage frontaliers sont bloqués, et les travailleurs humanitaires eux-mêmes figurent parmi les victimes blessées ou tuées. Parallèlement, la destruction des infrastructures et des habitats s'accélère.

En Cisjordanie et à Jérusalem-Est, la situation est marquée par l'intensification de la violence des colons, les démolitions de maisons, les déplacements forcés, les menaces de déplacement, l'accroissement des restrictions de circulation et des atteintes aux services, ainsi que par de nombreuses arrestations ou pertes humaines. Dans le même temps, le gouvernement israélien renforce son discours assumant une occupation totale des territoires palestiniens. Ainsi, le 23 juillet 2025, le Parlement israélien a adopté une motion symbolique réclamant l'annexion de la Cisjordanie. Plus récemment, les autorités israéliennes ont déclaré vouloir aller à la conquête de la ville de Gaza, affirmant qu'elle leur appartenait, tandis que le Premier ministre Benyamin Netanyahu a réaffirmé qu'aucun État palestinien ne verrait le jour.

Le quotidien *24 Heures*, dans son édition du jour de la séance de commission, rapporte que l'autorité palestinienne est au bord de l'effondrement budgétaire, paralysée et fragilisée par les décisions israéliennes qui la privent de recettes essentielles.

Enfin, le 12 septembre, l'Assemblée générale des Nations Unies a adopté à New York une déclaration en faveur du règlement pacifique de la question palestinienne et de la mise en œuvre de la solution à deux États.

Le texte a été approuvé par 142 voix contre 10 et 12 abstentions. La Suisse a soutenu cette résolution, marquant ainsi sa reconnaissance de l'État palestinien.

Le point 25 de la Déclaration de New York précise : « Nous avons réaffirmé notre soutien au droit du peuple palestinien à l'autodétermination. Prenant note du fait qu'il n'existe aucune négociation en cours entre les parties et que les mesures unilatérales illégales constituent une menace existentielle pour la création d'un État de Palestine indépendant, nous avons réaffirmé que la reconnaissance et la création de l'État de Palestine sont une composante essentielle et indispensable de la réalisation de la solution des deux États, tout en rappelant que la reconnaissance est une décision souveraine revenant à chaque État. L'admission pleine et entière de l'État de Palestine aux Nations Unies constitue un élément indispensable à la solution politique qui mettra fin au conflit et permettra l'intégration régionale totale. »

Le 22 septembre 2025, plusieurs pays devraient officiellement reconnaître l'État palestinien. La France a déjà annoncé son intention de le faire, et elle sera très probablement suivie par le Canada, le Royaume-Uni, la Belgique, Malte, l'Australie, le Portugal ainsi que la Finlande.

La semaine dernière, le Conseil des États s'est prononcé sur une résolution du Grand Conseil genevois, qui allait dans le même sens que cette initiative. Toutefois, face à la famine constatée par l'ONU et à l'ampleur des destructions, la quasi-totalité des sénateurs romands, toutes appartenances politiques confondues, ont soutenu, le 9 septembre, la reconnaissance de la Palestine. Cette position tranche nettement avec celle des élus alémaniques du centre et de la droite, qui s'y sont opposés. Les sénateurs romands ont avancé plusieurs arguments pour justifier leur choix.

Selon Carlo Sommaruga, la reconnaissance de l'État palestinien s'inscrit comme un élément préalable d'une paix juste et durable au Moyen-Orient. C'est une question politique et non juridique. Il rappelle que 148 États reconnaissent l'État palestinien et que d'autres ont annoncé le faire, le 22 septembre prochain, afin de sauvegarder la solution à deux États. Dans le contexte actuel, la position traditionnelle qui veut que la reconnaissance de l'État palestinien intervienne à la fin du processus de paix ou au lancement du processus de négociation crédible est insuffisante pour sauvegarder le projet de solution à deux États que le Conseil fédéral défend, ceci en raison des choix politiques de l'État d'Israël. Le gouvernement israélien a clairement indiqué à plusieurs reprises ne pas souhaiter d'État palestinien. La Knesset a voté une résolution pour annexer la Cisjordanie. Il n'y aura donc pas de solution à deux États si la communauté internationale ne l'impose pas. Par conséquent, il est indispensable que les États qui défendent la solution à deux États reconnaissent l'État de Palestine et participent à la pression internationale pour empêcher une occupation totale des territoires palestiniens par le gouvernement israélien. La Suisse a déjà reconnu implicitement l'État de Palestine lorsqu'elle a voté, en 2012, pour l'admission de l'État palestinien comme État observateur au sein de l'ONU. C'est uniquement pour des raisons politiques que, le 18 avril 2024, au sein du Conseil de sécurité, la Suisse s'est abstenue lors du vote sur une demande d'admission de la Palestine en qualité de membre à part entière de l'ONU. La Suisse affirme constamment que la situation n'est pas opportune, mais, aujourd'hui, la volonté d'Israël d'occuper entièrement le territoire palestinien rend cette position intenable. Il faut souligner que l'occupation du territoire palestinien par Israël, illégale selon la Cour internationale de justice, rend impossible cette administration pleine et entière par l'administration palestinienne. En plus, la revendication, il y a quelques semaines, du gouvernement palestinien auquel ne participe pas le Hamas, de gérer la bande de Gaza sans participation du Hamas dès la fin de la guerre, a été refusée par le gouvernement israélien, montrant que l'obstacle à la pleine administration de la Palestine est l'occupation israélienne. L'argument selon lequel la Palestine n'a pas eu d'élections depuis 2016 masque le fait que la Suisse reconnaît d'autres pays dont les gouvernements ne sont pas toujours élus démocratiquement, comme la Biélorussie ou le Nicaragua. A ce propos, il convient de rappeler que la dernière tentative d'élection palestinienne a été annulée, car le gouvernement israélien a refusé que les habitants palestiniens de Jérusalem participent aux élections. La reconnaissance de l'État palestinien par la Suisse, déjà demandée par le canton de Genève via une résolution, relaie une demande de la société civile, mais pas uniquement. Les conseillers aux États ont récemment reçu un courriel d'une organisation juive de Suisse demandant de reconnaître la Palestine. C'est la position de nombreux professeurs de droit, de personnalité politique et de 72 anciens ambassadeurs suisses de tous bords politiques qui veulent sauver la seule solution politique permettant de sauvegarder les intérêts des deux États.

Isabelle Chassot, qui s'était abstenue sur ce texte en commission, a changé d'avis pour deux raisons. En effet, il y a eu une différence entre les votes de la commission et les votes au Conseil des États, qui étaient beaucoup

plus panachés. Premièrement, l'État d'Israël ne remplit pas ses obligations de force occupante selon les Conventions de Genève ; deuxièmement, le projet d'annexion par le gouvernement israélien vise à mettre à néant le projet de mise en œuvre d'un État palestinien.

Au vu des arguments déjà évoqués dans mon initiative et apportés lors du débat, la semaine dernière au Conseil des États par nos représentants romands, cette initiative vient renforcer les demandes multiples auprès du Conseil fédéral de changer sa position et de s'engager à reconnaître l'Etat palestinien comme préalable à la mise en œuvre de la solution à deux Etats. L'initiative encourage donc les députés du Grand Conseil vaudois à soutenir cette initiative qui vient à la suite d'autres demandes du même ordre, auprès des Chambres fédérales.

3. POSITION DU CONSEIL D'ETAT

Ce conflit a pris des dimensions inimaginables, principalement dans la bande de Gaza, où le sort réservé à ses habitants est insupportable. Nous avons tous à l'esprit les images de ceux-ci, dont de nombreux enfants, qui luttent pour survivre à la famine dans un décor de dévastation.

Près de 150 pays reconnaissent l'existence de l'État palestinien et plusieurs autres, dont la France, l'Australie et le Canada, sont en voie de le faire. Il y a donc l'espoir d'une paix durable basée sur la coexistence de deux États, la solution à deux États étant considérée comme la plus réaliste pour amener Israël et la Palestine sur le chemin de la paix et de la sécurité. Toutefois, force est de constater que nous en sommes loin, puisque le Premier ministre Netanyahu a ordonné à l'armée de se préparer à occuper et prendre le contrôle de Gaza. Les dernières velléités ont été rejetées en la matière.

Certes, la reconnaissance d'Etat palestinien est sans doute un moyen de pression intéressant sur le gouvernement et s'ajoute aux injonctions et aux condamnations de la communauté internationale et des Nations Unies. Si la solution à deux Etats est sans doute la plus crédible, cela impliquera des négociations entre les deux parties avec des concessions et des garanties à apporter de part et d'autre comme dans tout processus de paix.

Dans ce contexte, il n'appartient pas au Conseil d'État, qui ne dispose pas de tous les éléments, de savoir s'il faudrait aller au-delà de ce que la Suisse a toujours affirmé, à savoir que le processus de reconnaissance devrait faire partie d'un plan de paix. C'est ce qu'indique le Conseil fédéral. De nombreuses interventions parlementaires ont été déposées et, mardi 9 septembre, le Conseil des Etats a refusé de donner suite à l'initiative cantonale genevoise par 27 voix contre 17. La Commission de la politique extérieure du Conseil national se prononcera bientôt. La question se pose donc de savoir si c'est le moment, pour le canton de Vaud, de revenir sur le sujet déjà à l'ordre du jour sur le plan fédéral.

Par ailleurs, le Conseil fédéral intègre, dans sa pesée d'intérêts, la capacité de la Suisse à accompagner des négociations et jouer un rôle de facilitateur et de bons offices. Cela avait été le cas dans les années 1990 pour l'ex-Yougoslavie, en 2016 pour la Syrie et en 2024 en Ukraine. Sous cet angle, la question du bon moment pour reconnaître l'État de Palestine est importante. Il apparaît au Conseil d'Etat qu'elle devrait être laissée au choix de la Confédération.

En conclusion, c'est une question de méthode et de savoir jusqu'où aller quant au rôle de facilitateur de notre pays dans ce conflit, plutôt qu'une question sur le fond. Cet outil ne paraît pas le plus adéquat en la circonstance, indépendamment du fait que la situation est intolérable.

4. DISCUSSION GENERALE

L'ensemble de la commission déplore les conséquences dramatiques du conflit israélo-palestinien. Toutefois, la commission est partagée sur la pertinence de renvoyer l'initiative au Conseil d'Etat.

Une partie de la commission refusera l'initiative, adhérant aux propos de Mme la Cheffe de département. Des commissaires estiment que ce sujet est de rang fédéral et dépasse les compétences du Canton ; l'initiative n'aurait aucun effet sur la politique de la Confédération. Pour cette raison, il est inadéquat d'intervenir dans cette politique. Ce n'est pas au canton de Vaud de dicter une conduite au Conseil fédéral. D'ailleurs, l'initiative genevoise a été refusée par le Conseil des États. Il faut faire confiance à nos 19 conseillers nationaux au niveau vaudois et 2 conseillers aux Etats. La discussion sur la solution à deux États est en cours. Il faut aller vers le processus de paix, bien entendu, et laisser la Confédération se charger des négociations.

La politique suisse est celle de bons offices ; la Suisse est reconnue comme telle, et doit rester neutre. Avant d'envisager la solution à deux Etats et reconnaître l'Etat palestinien, il faut absolument passer par la paix. Les négociations doivent se dérouler en Suisse, traditionnellement terre de négociations. Toutefois, un-e commissaire considère que la Suisse s'aligne sur la communauté européenne et d'autres pays. Si nous adoptons cette posture en reconnaissant l'Etat palestinien, nous ne serons plus neutres. Les pays belligérants qui devraient trouver un accord de paix ne le font plus chez nous, finalement. On le constate avec l'Ukraine, la Turquie ou le Qatar qui ne sont de loin pas des démocraties. Il va falloir discuter avec les grandes puissances, les États-Unis, les pays du Moyen-Orient, comme l'Iran, et la Chine. Reconnaître l'Etat de Palestine nous fermerait des portes

Un-e commissaire regrette que l'initiative n'évoque pas les otages israéliens. Or, sans leur libération, il n'y aura pas de solution à deux États.

Une autre partie de la commission adhère aux arguments de l'initiateur et soutiendra l'initiative.

Plusieurs commissaires notent que l'initiative à l'Assemblée fédérale est prévue dans la Constitution cantonale et la Constitution fédérale. Pouvoir porter des thématiques sur le plan fédéral est un levier intéressant. Cela est en lien avec l'histoire et la construction de notre pays en état fédéral. Les cantons ont décidé de déléguer des compétences à la Confédération tout en se réservant la possibilité de solliciter la Confédération sur des thématiques.

C'est précisément à la suite du refus de l'initiative genevois qu'il faut persévérer, d'autant que les Romands, en tout cas dans leur majorité, y ont apporté leur soutien. Il faut maintenir la pression et montrer qu'un deuxième canton intervient sur le plan fédéral sur cette question précise, relèvent deux commissaires.

Historiquement, la Suisse s'est positionnée dans la recherche de solutions. Pour avancer dans la perspective de la solution à deux Etats, il faut commencer par reconnaître les deux états. Cela permettra à la diplomatie suisse d'effectuer son travail et de se positionner concernant tant la solution à deux États que la résolution du conflit humanitaire et la libération des otages.

Un-e commissaire revient sur la question de la libération des otages : l'initiative a été déposée peu après la résolution de Théophile Schenker¹ qui demandait notamment cela. L'initiateur ajoute que l'initiative est centrée sur la reconnaissance de l'Etat palestinien, raison pour laquelle les otages ne sont pas mentionnés expressément, mais de manière indirecte, puisque les crimes de guerre sont évoqués en introduction.

Historiquement, l'existence et l'indépendance du canton de Vaud sont dues à l'intervention de puissances étrangères, relève un-e commissaire. Il en va de même pour le statut neutre de la Suisse. A ce titre, il y a une légitimité à porter l'indépendance de la Palestine comme une condition à la solution à deux Etats. Un-e commissaire rétorque que l'intervention française était intéressée, qu'elle n'a pas uniquement libéré le Pays de Vaud.

Pour le commissaire précédent, la neutralité est importante, certes. Toutefois, la Suisse n'est pas alignée sur la position européenne, mais plutôt sur celle d'Israël, voire des Etats-Unis. Cela préoccupe 56 anciens diplomates qui s'inscrivent en faux par rapport à la politique étrangère du Conseil fédéral, dans une lettre adressée au conseiller fédéral Ignazio Cassis. Ils demandent notamment que, dans l'optique d'une solution à deux Etats, la Suisse reconnaisse l'Etat de Palestine pour garder une voix sur le plan international. Ils sont soutenus par l'ancienne conseillère fédérale Micheline Calmy Rey et des collaborateurs du DFAE, notamment, relève l'initiateur.

Pour cette dernière, il n'est pas possible d'être neutres et de prôner la solution à deux Etats, si l'on ne reconnaît qu'un état sur les deux et si l'on ne les met pas sur le même pied d'égalité, notamment pour garantir des discussions équilibrées dans l'objectif d'une paix durable. D'autant que la Suisse est dépositaire de plusieurs conventions internationales et surtout des Conventions de Genève.

¹ [25_RES_7 Résolution Théophile Schenker et consorts au nom du PS, d'EP et des Vert-e-s - Résolution – Bande de Gaza – Agir face à une situation intolérable](#)

5. VOTE DE LA COMMISSION

L'initiative demande « ...au Conseil fédéral d'élaborer dans les meilleurs délais une proposition visant à reconnaître l'Etat Palestinien » ; or cette formulation est incompatible avec le but de cet outil parlementaire qui est destiné aux Chambres fédérales. La conclusion du texte est donc modifiée comme suit :

« Les députée-s soussigné-e-s demandent au Canton de Vaud d'exercer son droit d'initiative cantonale auprès de l'Assemblée fédérale, en application de l'article 109, alinéa 2, de la Constitution vaudoise pour demande qu'elle demande au Conseil fédéral d'élaborer dans les meilleurs délais une proposition visant à reconnaître l'Etat Palestinien. »

Prise en considération partielle de l'initiative

La commission recommande au Grand Conseil de prendre partiellement en considération cette initiative par 5 voix contre 4.

Rolle, le 22 octobre 2025.

*Le rapporteur :
(Signé) Cédric Echenard*