Zeitschrift: Revue Militaire Suisse
Herausgeber: Association de la Revue Militaire Suisse
Band: 58 (1913)
Heft: 7

Artikel: Le rôle de la neutralité dans notre politique étrangère [suite]
Autor: Hofer, Cuno
DOI: https://doi.org/10.5169/seals-339486

Nutzungsbedingungen
Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation
L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use
The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 14.01.2026

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

Le rôle de la neutralité dans notre politique étrangère.

(*Suite*)

Lorsque les événements de 1814 et 1815 se préparaient, la Suisse était donc tombée sous la tutelle des Puissances,— mauvaise préparation au règlement des comptes qui allait se faire à Vienne.

Dans l'état où elle se trouvait, faible et par conséquent menacée dans son indépendance, la Suisse ne pouvait avoir à ce moment-là d'autres ambitions que celle de reconstituer une neutralité durable. Ce désir fut manifesté à chaque occasion aux alliés qui, déjà lors de leur passage en 1813, promirent d'y répondre dès que la guerre serait terminée et l'ordre rétabli en Europe. Il est donc historiquement incontestable que la neutralité était voulue par la Suisse et que la reconnaissance de cette neutralité était demandée par elle. Or, il est à retenir également que la base sur laquelle cette neutralité devait être rétablie et reconnue, était l'indépendance et la souveraineté de la Suisse. Ceci était le cauchemar des Confédérés et à juste titre. Rappelons, pour caractériser la situation, ce que Guillaume Humboldt proposait en 1814 : « Comme la Suisse ne renoncera pas facilement à son système de neutralité, on pourrait le sanctionner à perpétuité par le traité à conclure, à condition qu'elle s'engage : *a*) à occuper ses frontières par une quantité déterminée de troupes en cas de guerre entre la Confédération germanique et la France et à empêcher toute violation de son territoire, *b*) à fournir une fois pour toutes un certain contingent de troupes à la solde de l'Allemagne en promettant de l'augmenter en cas de guerre ; *c*) à renoncer au droit de fournir des mercenaires aux autres Puissances [1]. »

Pour être sûre de ne pas risquer un pouce de son indépendance, la Suisse voulait éviter à tout prix que sa neutralité fût garantie. Donc : neutralité reconnue mais non garantie, voilà ce

[1] Paul Schweizer : *Geschichte der Schweizer Neutralität*, p. 548.

que l'on cherchait et c'est dans ce sens que les délégués de la Confédération au Congrès de Vienne reçurent des instructions.

On peut dire que ces délégués ne rencontrèrent aucune opposition. Ils n'hésitèrent pas à déclarer sous main au Comité chargé de l'étude de la question suisse que le terme « garantie » devait être évité d'une façon générale et remplacé par « reconnaissance». Le comité, de son côté, déclara dans son rapport que la Suisse offrirait à l'Europe « une garantie suffisante de l'aptitude de la nouvelle Confédération à maintenir sa tranquillité intérieure et par cela même à faire respecter la neutralité de son territoire[1]. Le point de vue de ce comité ne peut certes pas être considéré comme base de la formule définitive, mais la déclaration formelle contenue dans le rapport mentionné explique clairement que les Puissances ne tenaient pas à être garantes de la neutralité suisse. Comme, d'autre part, la Suisse ne demandait qu'à éviter cette garantie, il est inutile de vouloir chercher dans l'histoire du traité de Vienne une clause qui du reste n'est pas non plus contenue dans le texte de l'Acte de reconnaissance.

Dans le traité de Vienne, la neutralité de la Suisse fut établie. Les Puissances se proposèrent cependant de joindre à cette stipulation une reconnaissance formelle, dès que la Confédération aurait accepté une « transaction » qui fût soumise à la Diète.

Lorsque la Diète eut agréé cette « transaction » proposée par les alliés comme condition à remplir par la reconnaissance de leur part de la neutralité de la Suisse dans de nouvelles frontières, rien ne s'opposait plus à la création de ce document. Mais hélas, la guerre avait éclaté à nouveau par suite du retour de Napoléon en France; elle amena de nouveaux événements caractéristiques eux aussi pour le système politique de la Suisse.

Il est à retenir cependant que le système de neutralité devait être considéré comme rétabli et reconnu depuis que la Diète et les cantons avaient accepté la transaction proposée comme condition par les alliés. La rédaction d'un acte solennel de reconnaissance n'était qu'une formalité à remplir et ne changeait rien au principe déjà établi à Vienne et déjà accepté par la Confédération. Aussi cette dernière demanda-t-elle à plusieurs reprises que l'acte de reconnaissance fût rédigé; mais les Puissances renvoyèrent sans cesse cette formalité, parce qu'elles ne

[1] Paul Schweizer, page 553.

voulaient plus entendre parler de neutralité suisse maintenant que la guerre recommençait. Elles oublièrent ce qui avait été fixé quelques semaines auparavant; elles désiraient maintenant sinon la participation de la Suisse à la guerre, du moins la liberté de passage sur son territoire. Ceci est encore un fait qui en dit long sur les rapports entre le droit et la politique.

Lorsque la nouvelle de la réapparition de Napoléon fut connue en Suisse, on se décida, en présence de cette nouvelle attitude des Puissances vis-à-vis de « l'état neutre », d'abandonner cette fois-ci la neutralité, mais de défendre les frontières avec toutes les forces disponibles. C'est là ce qu'un Etat peut toujours faire et fera toujours lorsqu'il ne voudra pas se joindre à la guerre. « In dubio » les Etats qui ne sont pas intéressés à la guerre d'autrui sont toujours neutres, même s'ils ne proclament pas leur neutralité officiellement. Il est cependant d'usage de le faire. Donc la Suisse ne voulait pas être neutre cette fois-ci; elle se souvenait que depuis 1798 sa neutralité avait été violée trois fois, et elle se rendait compte que pendant la guerre, cette neutralité gênait trop les parties engagées.

Tout en reconnaissant les difficultés d'une politique d'alliance et de guerre on ne croyait plus pouvoir résister à la pression des alliés et la commission de la Diète du 12 mai 1815 exprima l'idée que, sans vraie neutralité, l'on pouvait tout de même jouir de tous ses avantages. C'était donc le principe dont nous parlions tout à l'heure, une neutralité tacite, qui semblait être le bon dans la circonstance.

Notons bien: des considérations d'ordre juridique ne pouvaient pas autoriser la Suisse à abandonner le principe de la neutralité, ni les Puissances à l'ignorer. Que le Gouvernement français fût reconnu ou non, que la guerre fût légitime ou non, cela ne changeait rien à la situation de la Suisse neutre. Ni même le fait que l'acte de reconnaissance n'avait pas encore été établi par les Puissances; la neutralité existait déjà et venait d'être confirmée; par conséquent ni les alliés ni la Suisse n'avaient le *droit* de ne pas l'observer. Il est important du reste de ne jamais oublier que le Traité de Vienne n'a pas créé la neutralité, qu'il n'a même pas modifié le caractère juridique de cette neutralité vieille de plusieurs siècles. Si la neutralité est considérée aujourd'hui comme principe du droit des gens européen, elle l'était déjà à cette époque-là, c'était du droit coutumier, reconnu

par l'Europe, bien que peu respecté. Et lorsque la Confédération demanda que ce droit fût reconnu solennellement après tant de violations, elle ne demandait rien de nouveau, elle ne demandait que plus de respect pour ses droits incontestés. Dans des lettres adressées en mai 1814 aux Empereurs de Russie et d'Autriche et au Roi de Prusse, la Diète parle de la neutralité comme du « trésor le plus précieux, hérité des pères ». Donc la neutralité était déjà à cette époque-là une institution de droit et il s'agissait bien de neutralité perpétuelle, sanctionnée par le droit coutumier.

La seule excuse, — c'était plus qu'une excuse, c'était une raison — pour la renonciation à la neutralité était fondée sur l'intérêt politique. Ce furent des raisons d'ordre purement politique qui permirent à la Suisse de suivre cette nouvelle voie, d'autant plus que les alliés étaient parfaitement d'accord. Moralement, la Diète pouvait en outre se consoler du fait que la France avait violé la neutralité du territoire suisse sous la République et sous l'Empire. Comme du reste la Suisse devait reconquérir les territoires qui lui avaient été arrachés en 1798 et se défaire de la tutelle qui pesait sur elle depuis cette époque-là, une guerre contre la France se justifiait d'elle-même et la neutralité ne devait pas entrer en considération pour la Suisse qui, désormais, devenait partie belligérante.

Et cependant, les mesures prises par la Confédération pour le procédé choisi étaient tellement indécises qu'elles donnèrent l'impression d'une violation de la neutralité. La Suisse a toujours eu et aura toujours le droit de déclarer la guerre à qui elle voudra, sans violer la neutralité, la neutralité ne se rapportant qu'aux litiges des autres. Mais elle ne voulait pas déclarer la guerre à la France, elle ne voulait pas non plus rester neutre et par conséquent elle se décida pour un système semi-neutre, semi-défensif. Les causes de cette attitude incertaine étaient toujours les mêmes: luttes intérieures et manque de sens politique, principe de passivité en toute politique étrangère. Si l'histoire condamne aujourd'hui le misérable système adopté par la Diète à ce moment-là, système qui présentait tous les inconvénients sans offrir à la Suisse l'ombre d'un avantage ou d'une garantie, elle devrait en rechercher plus conciencieusement les causes et se demander si l'esprit de faiblesse et de passivité a complètement disparu de notre mentalité moderne.

Il n'y a pas lieu d'entrer dans les détails de l'aventure de notre pays en 1815 ; ce sont de tristes pages d'histoire, qui parlent de duperie et d'exploitation par ceux qui se disaient nos amis, d'incohérence et de manque de perspicacité de la part de la Confédération. Les alliés obtinrent ce qu'ils désiraient : le passage par la Suisse. Une convention fut conclue, par laquelle les Puissances s'assuraient le droit de passage avec une réserve en faveur de la Diète, réserve dont elles ne tinrent pas compte par la suite. Quant au reste, cette convention assurait à la Confédération tous les désavantages d'un traité d'alliance sans le moindre profit. Pire encore que la convention, fut la façon dont les alliés traitèrent la Suisse : elle devint un instrument entre les mains des représentants des Puissances parce qu'elle ne savait elle-même ce qu'elle voulait. D'un côté, elle avait renoncé à maintenir sa neutralité dans cette nouvelle guerre ; d'autre part, elle ne voulait pas autoriser le passage des alliés sur son territoire, ce à quoi les puissances attachaient une importance capitale. Après avoir, malgré cette résistance, reçu en principe satisfaction, il est assez compréhensible que les alliés aient essayé, dans la suite des opérations, d'influencer d'une façon directe les décisions de la Confédération pour obtenir ce qu'ils voulaient. Ils le firent par l'entremise de mandataires assez suspects, qui ne surent que trop bien s'y prendre [1].

Le général suisse, poussé finalement à l'offensive par la force des événements et quoique obligé pour les mêmes raisons de dépasser ses instructions, ne songea pas à occuper les territoires qui nous étaient assignés par le traité de Vienne. La Suisse ne tira donc aucun avantage de cette campagne, ni immédiatement, ni plus tard au Congrès de Paris, où elle espérait obtenir, en récompense des services rendus aux alliés, des avantages territoriaux.

Mais il faut avouer aussi que ces services avaient été très aléatoires. L'accord fixé par la convention militaire n'était que formel ; en réalité il n'y avait pas la moindre entente de part et d'autre, les services d'alliés ne s'obtenaient que par des pressions et des duperies. Le désaccord du peuple suisse fut pour beaucoup dans ce manque de cohésion avec les puissances, mais il

[1] Voir les rapports du plénipotentiaire militaire Steigentesch, *Politisches Jahrbuch* 1888, pp. 596 et suiv., où l'on peut se rendre compte de quelle façon les Puissances exploitaient la bonne foi des Confédérés.

ne suffit certes pas pour expliquer l'étrange attitude de la Confédération pendant les événements de 1813 à 1815.

En 1813, la Suisse a essayé de maintenir sa neutralité ; si l'on ne compte pas les machinations de certains hommes qui jouèrent les traîtres, on peut dire qu'elle ne céda qu'à la force ou du moins qu'elle accueillit le passage des alliés en protestant. Elle a donc maintenu son principe de neutralité. Pour le maintenir, elle a sacrifié les avantages qu'elle aurait tirés d'une coopération avec les alliés dont les intérêts vis-à-vis de Napoléon concordaient avec les siens. Elle s'est attiré, en outre, une violation de territoire, ce qui est toujours humiliant, et la tutelle de l'Autriche avec toutes ses conséquences. Ces corvées eussent été évitées, du moins en partie, si la Suisse avait su mériter la gratitude des Puissance par une participation à leur effort.

En 1815, la Suisse a sacrifié cette neutralité constamment violée pour tomber dans une autre inertie qui n'avait même plus un principe comme excuse. Elle a abandonné un principe politique sans en accepter un autre. Elle s'est attiré la colère de la France, sans obtenir, en échange, la sympathie des alliés auxquels elle continua de résister. On ne pouvait pas demander à la mentalité du peuple une évolution qui eût permis d'abandonner franchement le principe de la neutralité et d'accepter spontanément une nouvelle ligne politique. Il est impossible de ne pas reconnaître combien le fait d'un principe stable en politique extérieure fut néfaste dans ces années de conflagration européenne. Il est impossible aussi de méconnaître l'avantage que la Suisse aurait obtenu en faveur de sa situation européenne, si ceux qui dirigeaient sa politique avaient su donner un formidable coup de poing sur la table et prendre une décision courageuse.

Ce n'est donc qu'après la guerre que les Puissances se décidèrent à remplir la formalité promise en 1813, dans le traité de Vienne, ainsi que dans le premier article de la fameuse convention militaire, par laquelle le principe de la neutralité suisse avait été violé une dernière fois. L'« acte de reconnaissance » dont il s'agissait fut rédigé à Paris, lors de la signature générale de la paix..., par le délégué suisse, Pictet de Rochemont. Ce fait prouve déjà qu'il ne s'agissait plus que d'une formalité et que le principe était établi. L'envoyé de la Suisse (accrédité auprès des ministres des cinq Monarques et non pas à la

conférence même) fut chargé de se baser entièrement sur les stipulations du Traité de Vienne et de faire comprendre que, toujours, la Confédération chercherait la garantie de sa neutralité dans sa propre force. Nous ne parlerons pas de la question des territoires, elle est trop triste et n'a rien à faire avec la neutralité. Peut-on s'étonner que la Suisse n'obtint, sauf un petit morceau du Pays de Gex, rien de plus que ce qui lui avait été promis dans le traité de Vienne ? A quoi bon pleurer sur les malheurs du passé, tant qu'on n'est pas à même de les réparer, et ce n'est pas la neutralité qui donnera à notre pays les frontières que nous désirions à ce moment-là !

A la conférence de Paris, la Suisse obtint donc le fameux acte de reconnaissance (et rien d'autre), rédigé avec une superbe habileté par Pictet de Rochemont, qui donna à la déclaration de Vienne une nouvelle tournure, en tenant compte, cela va sans dire, des désirs de son pays. Voici le texte de ce document, en tant qu'il concerne la neutralité de la Suisse [1] :

« ... Les Puissances signataires de la déclaration de Vienne » du 20 mars, font, par le présent acte, une reconnaisance » formelle et authentique de la neutralité perpétuelle de la Suisse, » et elles lui garantissent l'intégrité et l'inviolabalité de son ter- » ritoire dans ses nouvelles limites...

. . . . . .

» Les Puissances signataires de la déclaration du 20 mars » reconnaissent authentiquement par le présent acte que la neu- » tralité et l'inviolabilité de la Suisse et son indépendance de » toute influence étrangère sont dans les vrais intérêts de la » politique de l'Europe entière. »

Puis vient une déclaration, suivant laquelle les événements qui ont amené le passage des troupes alliées sur le sol helvétique n'auraient aucun effet désavantageux sur ses droits et sur son inviolabilité, et enfin un compliment très aimable à l'adresse de la Suisse pour sa conduite en cette circonstance.

Cet acte international est le dernier et aujourd'hui le seul sur lequel se base la neutralité de la Suisse.

* * *

Les faits historiques que nous venons d'esquisser, nous enseignent bien des choses ; ils mènent à des conclusions qui

[1] Nous ne nous occuperons pas de la neutralité de la Savoie.

sortent, en partie, du cadre de ce travail et que chaque lecteur, qui s'intéresse à la politique de notre pays, tirera lui-même.

Deux choses sont cependant à observer : le fait que jamais notre pays n'a traversé une période aussi triste et aussi peu glorieuse que lors des événements qui ont précédé l'acte de Vienne et que jamais il ne fut opprimé comme à l'époque où la France, puis l'Autriche, lui firent sentir leur volonté. Le premier désir de la Suisse devait donc être de reconquérir sa souveraineté et son indépendance; elle ne cessa pas, du reste, de le proclamer et elle était bien loin de vouloir sacrifier ces deux trésors pour obtenir l'acte de neutralité. Or, en 1815, la souveraineté et l'indépendance de la Suisse étaient en jeu — mais elle a su les sauver, le texte de l'acte de reconnaissance le prouve; en l'étudiant de plus près, nous nous en rendrons mieux compte.

Les facteurs les plus importants caractérisant la situation de la Suisse depuis le Congrès de Vienne jusqu'à nos jours sont précisément la souveraineté et l'indépendance. C'est là-dessus que devrait se baser toute réflexion sur la neutralité. C'est là ce que ne reconnaissent pas ceux qui, dans notre pays, prétendent que la neutralité est garantie et ceux qui, à l'étranger, disent la Suisse neutralisée[1], c'est-à-dire pratiquant une neutralité imposée par les Puissances.

Un Etat souverain peut se lier lui-même par des traités et des conventions autant qu'il voudra. Sa souveraineté n'en souffre pas, tant que ces actes constituent des manifestations de sa volonté. Un Etat cesse par contre d'être souverain du moment qu'une ou plusieurs puissances lui imposent formellement leur volonté. La Suisse ne serait plus un Etat souverain si elle avait été neutralisée par les Puissances, ce qu'on ne saurait prétendre de bonne foi lorsqu'on connaît l'histoire et qu'on a lu l'acte de neutralité. Nous savons que la Suisse a demandé de 1813 à 1815 à plusieurs reprises, avec une insistance croissante,

[1] La terminologie n'est pas tout à fait claire sur ce rapport. Certains auteurs entendent par un Etat neutralisé l'Etat perpétuellement neutre. Nous emploierons par contre ce terme pour désigner l'Etat dont la neutralité dérive de la volonté des autres, comme par exemple la Belgique, et il nous semble qu'il serait utile de ne pas employer le même terme pour caractériser deux neutralités absolument différentes. La neutralité a été imposée à la Belgique en 1831 par les Puissances comme base de sa nouvelle existence, si bien que ce pays a perdu de ce fait sa souveraineté. En effet, les puissances se sont mêlées à diverses reprises de ses affaires intérieures et lui ont imposé leur volonté. La Belgique a donc été neutralisée, ainsi que le Luxembourg, mais non pas la Suisse, dont l'ancienne neutralité a simplement été reconnue.

que son principe de neutralité, vieux de plusieurs siècles, fut confirmé et reconnu formellement par les Puissances, après toutes les violations indépendantes de la volonté de la Suisse que ce principe avait subies. C'est ainsi que la Suisse a obtenu les stipulations du Traité de Vienne et du Congrès de Paris au sujet de de la neutralité. Nous savons également que si l'influence étrangère ne nous a pas été épargnée à cette époque là, la neutralité est par contre justement un des principes que la Suisse a su maintenir de sa propre initiative. Rien dans le texte de ces actes diplomatiques ne laisse entrevoir l'intention des Puissances d'imposer leur volonté. L'acte définitif a même été rédigé par un représentant officiel de la Suisse. Il est donc absurde de croire, ou de prétendre, que la neutralité de la Suisse découle de la volonté des Puissances. Et pourquoi ne nous fâchons-nous pas, lorsque nous lisons à l'heure actuelle dans tous les journaux étrangers : l'Albanie sera neutralisée comme la Belgique et *la Suisse?* Pourquoi laisse-t-on l'opinion publique étrangère s'habituer à des idées fausses et préjudiciables, sans jamais l'éclairer ? Pourquoi notre Gouvernement n'élève-t-il jamais la voix au Parlement ou à n'importe quelle occasion officielle pour expliquer la façon de voir *suisse* et pour repousser énergiquement des théories fausses qui vont jusqu'à mettre notre souveraineté en doute? Parce que ces choses-là paraissent insignifiantes à une grande partie de notre génération; cette indifférence nous coûte sans cesse des sacrifices et nous ne voulons pas nous en corriger! Elle diminue notre prestige à l'étranger et nous divise à l'intérieur, en suscitant l'indignation de ceux qui en reconnaissent l'effet néfaste.

Si la neutralité nous avait été imposée par les Puissances, elle devrait forcément être garantie (comme la neutralité belge), car si on impose à quelqu'un de ne pas bouger, il faut aussi lui promettre de ne pas lui faire de mal et de l'aider si quelqu'autre l'attaque. Or, la neutralité suisse n'est pas garantie par les Puissances. C'est là le second facteur important dans la situation créée par l'acte de reconnaissance de 1815, le fait grâce auquel la Suisse a su maintenir son indépendance. Nous avons, au courant de notre exposé historique, appuyé différentes fois sur ce point capital : rappelons-nous les instructions de la Diète à ses représentants aux Congrès de Vienne et de Paris. M. Pictet de Rochemont ayant rédigé lui-même l'Acte de reconnaissance, — avec l'instruction stricte d'éviter à tout prix la garantie des Puissances, — il était impossible qu'une telle clause se glissât

dans le texte et pût prêter à une telle interprétation de ce document. Aussi ne trouvons-nous rien dans l'acte de reconnaissance qui puisse appuyer la théorie fausse — malheureusement assez répandue chez nous — de la garantie des Puissances; et quant à l'histoire, elle prouve le contraire. Nous avons déjà mentionné le point de vue des alliés à ce sujet; celui de la Suisse était parfaitement identique. La Diète, dans ses instructions aux délégués du Congrès de Vienne, l'a exposé en déclarant que dès que son indépendance et sa neutralité seraient assurées, la Suisse aurait deux garanties pour leur maintien : son organisation militaire et la reconstitution de ses frontières. Elle ne demandait donc aucune garantie aux Puissances, ce que confirme le texte de l'acte de reconnaissance par lequel les Puissances garantissent l'intégrité et l'inviolabilité du territoire suisse et de ses nouvelles frontières, et non pas sa neutralité. Heureusement, car une garantie signifirait le droit d'une Puissance étrangère de se mêler des affaires suisses. Dès qu'elle verrait la neutralité lésée ou en danger; elle serait autorisée à intervenir comme juge dans nos affaires. Enfin, une garantie efficace signifierait le protectorat, et le protectorat c'est la négation de la souveraineté.

La seule garantie, non pas formelle, mais tacite, non pas unilatérale mais réciproque, non absolue mais limitée par les intérêts supérieurs, est celle que tout Etat donne, lorsqu'il appose sa signature au bas d'un document : la garantie de respecter les stipulations convenues. Cette garantie-là, qui découle de la bonne foi des parties, est toujours présumée dans un acte international. La neutralité imposant des devoirs aussi bien aux Puissances qu'à la Suisse, sa reconnaissance formelle doit être considérée par là même comme la garantie que les Puissances respecteront ces devoirs, c'est-à-dire qu'elles s'abstiendront de violer individuellement la neutralité et s'opposeront à ce que l'une d'elles le fasse.

D'autre part, en ce qui concerne la neutralité suisse, il y a lieu de constater l'existence d'une seconde garantie outre celle qui résulte de la bonne foi présumée chez tout Etat. Il s'agit, — et l'on aurait tort de le méconnaître, — d'une garantie morale supérieure s'exerçant en faveur du *statu quo* de la Confédération et, par conséquent, en faveur de sa neutralité. Cette garantie-là, assumée par les Puissances envers la Suisse, dérive de circonstances historiques ; elle est imposée par une tradition

séculaire et par la situation politique générale ainsi créée. Ainsi nous avons le droit d'attendre des Puissances une garantie morale doublement efficace qui conduit à ne pas douter de leur bonne foi, à compter même avec elle. Il est important que nous ayons cette confiance, mais il ne faut pas aller plus loin.

Le plus grand des torts serait d'attendre d'une puissance qu'elle respectât la neutralité suisse à tout prix, c'est-à-dire même dans le cas où sa situation politique lui permettrait de la violer en faveur de ses intérêts. Nous nous rendons très bien compte de cela et c'est pourquoi nous tâchons d'être assez armés pour que nos voisins estiment contre leur intérêt de violer notre neutralité. Mais alors nous devrions nous rendre compte également que nos intérêts vitaux, à nous, ne sauraient être subordonnés à nos devoirs d'Etat neutre, que la neutralité ne saurait être, en tout temps et à tout prix, le facteur essentiel de notre politique étrangère. De même que nous pouvons compter avec la garantie des Puissances, mais non pas nous fonder sur elle, de même le système de neutralité peut être considéré comme adopté par notre politique étrangère, mais sans être son unique ressource. L'Etat a un devoir plus grand que celui de respecter des engagements internationaux : c'est de penser à soi-même.

Quant à la garantie du territoire, l'histoire nous enseigne sa valeur et nous permet de juger ce que pourrait valoir la garantie formelle de la neutralité, si elle existait. Qu'est-elle devenue cette garantie de nos nouvelles frontières, lorsque la Suisse a réclamé la vallée des Dappes que l'art. 75 du Traité de Vienne de 1815 lui attribuait ? Il n'en fut pas question et, cependant, pour une fois, c'était bien le cas de la part des Puissances de relire leur traité de Vienne. Elles ne l'ont pas fait et la Suisse n'a pas eu la vallée des Dappes que huit gouvernements lui avaient promise. Il est extrêmement difficile — et aujourd'hui plus que jamais — de faire agir un Etat en faveur d'un autre, s'il n'y trouve pas un intérêt personnel.

Il faut se dire, enfin, que même sans traité de Vienne et sans neutralité reconnue, il ne serait pas aisé pour une puissance d'attaquer, sans le consentement des autres, le territoire suisse. A notre époque, on ne prend même plus une ville en Albanie sans une entente préalable entre les groupes qui forment l'équilibre européen ; et si une puissance fait isolément un geste de conquête (comme l'Autriche-Hongrie, lorsqu'elle annexa la Bosnie, ce qui, malgré les conditions spéciales, fut un événement

inattendu en Europe), elle sait qu'elle risque une guerre, et qu'elle peut la risquer parce qu'elle est appuyée par ses alliés. Toutes ces questions-là dépendent de l'équilibre des forces. La puissance qui veut violer un traité international ou faire valoir, sans léser le droit des gens, une aspiration politique, le fait si elle est sûre de la complicité active ou du moins morale de ses alliés; elle y renonce si cette complicité fait défaut. Un projet de ce genre, au préjudice de la Suisse, serait certainement examiné au point de vue de l'équilibre politique et non pas d'après les stipulations du Traité de Vienne. C'est donc toujours une question de force et d'habileté politique plutôt que de droit.

Qui nierait cette thèse, en présence des faits qui se produisent, en ce moment, dans les Balkans? Jamais l'impuissance du droit international vis-à-vis des intérêts politiques n'a mieux été prouvée. Au point de vue du droit, il y a eu : déclaration de neutralité et promesse de s'abstenir de toute intervention dans les opérations de la guerre. Or, les événements nous permettent de constater une violation manifeste de la neutralité par la pression exercée sur le Monténégro pour qu'il laisse sortir la population de Scutari assiégée ; une exigence imposée à l'Etat belligérant le plus faible, d'accorder ainsi à son adversaire une concession sans précédent dans l'histoire et nullement exigée par le droit de la guerre ; enfin, une immixtion dans les opérations elles-mêmes. On peut dire, sans exagération, que l'attitude des Puissances vis-à-vis du Monténégro a constitué une série de violations du droit des gens. Et lorsqu'on fait remarquer cela naïvement aux diplomates de ces puissances, ils vous rient au nez et vous expliquent que tout ceci est en faveur de la paix générale, pour le bien de l'Albanie, pour le bonheur du Monténégro, pour la sauvegarde des intérêts des Puissances qui — enfin — ont bien quelque chose à dire. Dans le cas particulier, ils ont peut-être raison, mais en présence d'un état d'esprit semblable, il est pénible de songer qu'on trouve encore des gens, chez nous, qui mettent des lunettes pour interpréter le traité de Vienne, ouvrent des volumes de Rivier, Martens, etc., afin d'y chercher le sort de la Suisse et qui, un sourire joyeux aux lèvres, affirment leur tranquillité absolue à ce sujet. Que leur faut-il donc à ces optimistes, pour leur prouver que la politique se triture dans les chancelleries et non pas dans les facultés de droit?

(*A suivre.*)

CUNO HOFER,
1er lieut. de cavalerie.