

Le rôle de la neutralité dans notre politique étrangère

Autor(en): **Hofer, Cuno**

Objekttyp: **Article**

Zeitschrift: **Revue Militaire Suisse**

Band (Jahr): **58 (1913)**

Heft 6

PDF erstellt am: **14.08.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-339482>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Le rôle de la neutralité dans notre politique étrangère.

Il n'est pas coutume de commencer un travail par l'énumération de ce qu'il ne contiendra pas. Qu'on me pardonne, si ma première idée est d'écarter des considérations qui me semblent inutiles ou épuisées, afin de guider l'esprit du lecteur dès le début vers les réflexions qui me paraissent les plus importantes et les plus actuelles dans la question de la neutralité suisse.

L'étude juridique de la neutralité suisse et des traités qui s'y rapportent a été faite plusieurs fois avec beaucoup de soin ; elle a posé des principes définitivement établis et d'autres restés controversables. Nous y reviendrons autant qu'il sera nécessaire pour prouver que, même au point de vue juridique, la Suisse est maîtresse d'elle-même, souveraine dans sa politique étrangère, libre de maintenir ses principes ou de les changer. C'est là la seule chose qui nous intéresse au point de vue du droit international, car ce principe une fois établi, il n'y aura plus lieu de se demander si la Suisse a le droit de conclure des traités ou non, si sa neutralité est volontaire ou si elle est imposée, si la Suisse peut acquérir de nouveaux territoires, etc.

Nous n'entrerons pas dans les questions juridiques litigieuses : elles n'ont qu'une valeur académique, beaucoup plus en droit international qu'en droit civil. Lorsque, dans un conflit international, une question se pose sur laquelle les maîtres du droit des gens ne sont pas d'accord, il se produit la chose la plus naturelle : chaque Etat choisit l'interprétation qui lui convient le mieux et n'en démord pas. Un tribunal d'arbitrage peut évidemment trancher la question d'après les principes qui lui paraissent les plus équitables, mais hélas ! la Suisse est trop faible

pour pouvoir compter qu'un litige sur des points essentiels de sa politique étrangère soit tranché par l'arbitrage.

Par conséquent, tâchons de nous placer sur le terrain de la réalité : évitons la bibliothèque et la salle d'étude ; ce n'est pas là que le sort des peuples se décide. Nous nous en rendons compte journallement et nous ne voulons pas y croire. Au fur et à mesure que le droit des gens se développe, nous perdons le sens de la réalité ; tâchons de ne pas faire du droit, tandis que nos voisins font de la politique.

Il va sans dire que la neutralité suisse a sa valeur juridique et qu'elle doit être considérée en premier lieu sous ce point de vue-là. Mais si nous admettons, — ce qui est incontestable comme nous verrons plus tard, — que la neutralité ne porte pas atteinte à la souveraineté de la Suisse, cette question de droit une fois tranchée, toutes les autres deviendront secondaires et la neutralité sera à nos yeux ce qu'elle doit être : un instrument de politique étrangère, instrument que nous manions à notre guise. Et, à ce moment-là, le droit international prend sa place à l'arrière-plan ; car il n'est qu'un accessoire de la politique extérieure, un code insignifiant que les Etats ouvrent lorsqu'ils examinent des questions secondaires ou manifestent leurs désirs et leurs volontés en temps normal ; qu'ils ferment lorsque leurs aspirations les poussent vers des intérêts de haute politique, c'est-à-dire vers des questions d'existence.

Cette divergence entre le droit international et la politique n'est pas encore assez reconnue en Suisse. L'idée qui place l'intérêt vital du pays au-dessus de tout, même au-dessus du droit, idée la plus naturelle et la plus élémentaire en toute politique, s'exprime plus fortement chez nos voisins que chez nous. Et s'il existe, en cette matière-là, un esprit réaliste et un esprit idéaliste, nous penchons sans doute du côté de l'idéalisme. Nous nous reposons sur une politique sanctionnée par le droit et, avec le sentiment d'être liés, embourbés par des principes de droit, nous nous abandonnons, plus ou moins, à notre sort, avec une armée superbe que notre conscience, heureusement, nous impose de tenir prête.

Ceci ne veut pas dire que nous puissions du jour au lendemain fouler aux pieds un traité international et que nous puissions passer sans autre sur des engagements pris. Le principe à établir, le voici : c'est qu'un Etat souverain ne doit et ne peut

pas être lié dans ses questions de haute politique à des clauses juridiques; qu'un État souverain doit toujours pouvoir et peut effectivement rompre les engagements, lorsque des questions vitales sont en jeu. Les moyens dont il se sert pour se libérer sont doubles : la politique et le droit des gens; le premier moyen seul doit suffire lorsque le second fait défaut.

S'il y a trop d'idéalisme et de théorie dans l'esprit politique suisse, nous y trouvons, d'autre part, un trait caractéristique qui mérite d'être étudié avec soin parce qu'il est dangereux.

Il existe dans notre peuple des idées incarnées, des principes dont les racines sont si profondes que nul n'oserait y toucher. Ces principes sont, par exemple, ceux de la république, de la démocratie, de l'égalité; ils forment le fondement de notre État, un fondement que beaucoup nous envient. Il n'y a, en effet, pas de loi qui puisse garantir une forme de gouvernement; si elle ne peut être transformée par la voie législative, elle est renversée par la puissance d'une majorité qui prend les armes pour imposer sa volonté. L'histoire le prouve. Il n'y a qu'une chose qui puisse préserver de ce danger : c'est le désir unanime d'un peuple entier de conserver intacts les bases de sa Constitution. Cette volonté est plus forte, plus puissante chez nous qu'ailleurs : dans les autres républiques européennes, il existe des monarchistes et dans toutes les monarchies des républicains. Rien ne serait plus grotesque qu'un monarchiste suisse, car nous avons, en ce qui concerne notre forme d'État, des principes qui se sont transmis de génération en génération et nous ont pénétrés si fortement qu'ils ne se discutent même plus. Cela nous indique la valeur des principes incarnés. En tant qu'ils se rapportent aux bases d'une Constitution à la forme de gouvernement, etc., leur valeur est inappréciable, car la continuité est une première condition pour le bon développement d'un pays. Chaque État prend la force de sa vitalité où il la trouve : la monarchie dans la tradition, dans la fidélité de ses sujets, la république démocratique dans la volonté du peuple.

Mais il y a un autre principe que la Suisse a conservé à travers les siècles, qui s'est transmis de génération en génération et fait partie intégrante de notre âme nationale; il n'a jamais garanti l'existence de la Suisse, presque jamais pu être maintenu et cependant nous l'avons dans le sang : c'est le principe de la neutralité, le principe de la politique extérieure suisse.

Le peuple suisse en général n'a pas su encore séparer ses principes constitutionnels des principes de politique étrangère. La neutralité ne tient pas seulement sa place dans notre esprit, elle est même inscrite dans notre Constitution. Or, la neutralité est une maxime de politique extérieure et cette politique n'est que l'art de diriger les affaires étrangères d'un pays. Autant il est bon que le fondement d'un Etat soit en acier, forgé pendant des siècles par un peuple résolu et tenace dans ses idées, autant il est nécessaire que l'action extérieure de l'Etat soit souple et jamais liée par des principes. Les conditions d'une politique extérieure ne sont pas les mêmes que celles d'une politique constitutionnelle. Ce qui fait la force de l'une fait la faiblesse de l'autre. Libre comme un homme dans la vie, l'Etat doit pouvoir se mouvoir dans la société de ses voisins et nous parlons ici en première ligne de la liberté vis-à-vis de soi-même. La situation et les aspirations des Etats variant toujours, la politique extérieure doit profiter de ces variations en sauvegardant sans cesse les intérêts du pays, elle demande donc de la clairvoyance, une main libre et habile.

Cette liberté manque à notre politique extérieure, car celle-ci est liée à un principe devenu idée fixe : le principe de la neutralité. La neutralité — entendons-nous bien — ne nous a pas enlevé notre liberté effective d'Etat souverain, mais, en devenant maxime générale, elle nous a, en nous suggestionnant, enlevé une certaine liberté vis-à-vis de nous-même. En devenant peu à peu principe absolu d'une politique, non pas temporaire mais continue, l'idée de la neutralité a pris de telles racines dans l'esprit populaire de notre pays qu'elle figure aujourd'hui à côté de nos maximes constitutionnelles : république, démocratie, etc. Cela signifie la création d'une politique immuable, c'est-à-dire le renoncement à toute politique extérieure.

Chez notre peuple, l'axiome « neutralité » ne se discute presque plus. On le crie dans les airs lorsque l'horizon de l'Europe s'obscurcit ou lorsqu'une question de droit international préoccupe les esprits, et une fois le danger passé, les voix se taisent, la neutralité nous endort et nous ne nous occupons plus de l'Europe. Et, si ceux qui dirigent les affaires étrangères du pays et qui observent les événements de près voulaient, du jour au lendemain, en profitant d'une heureuse circonstance, ouvrir à l'avenir de la Suisse une nouvelle voie, l'opinion publique, en voyant la neutralité compromise, jetterait de hauts cris pour

qu'on lui laisse le trésor qui fait presque partie de sa mentalité. Pour pouvoir — à tout prix — rester fidèle à sa neutralité traditionnelle, la Suisse renonce à toute ambition politique, même à celle de réaliser à l'occasion les projets qui ont échoué jadis. Ceci pourrait être admissible ; mais ce qui est déplorable, c'est que la valeur de notre situation internationale n'est plus examinée, que nul n'ose envisager d'autres possibilités par crainte d'avoir à modifier des habitudes prises.

Il est caractéristique qu'après avoir gravé le principe de la neutralité dans notre histoire moderne, nous ne discutons plus sa raison d'être. La fidélité au principe est presque devenue une vertu civique et nous entendons souvent prononcer les mots : « Nous sommes un Etat neutre », avec une émotion aussi fière que l'exclamation : « Nous sommes un peuple libre. » En effet, on ne discute plus chez nous la question de savoir si la neutralité nous a procuré des avantages, oui ou non ; si nous devons la maintenir ou l'abandonner ; la seule chose qui nous préoccupe — parce que, diable, nous avons une conscience, — c'est de savoir si, en cas de guerre, elle sera respectée par les autres Etats, oui ou non. Or, nous savons tous qu'on ne peut, à cette question-là, répondre autrement que par un haussement d'épaules.

Voilà — nous semble-t-il — comment la neutralité est comprise chez nous. Et si nous avons étudié d'abord la place qu'elle tient dans notre esprit, c'est parce que, conscients de la force morale du peuple suisse, de la valeur de ses idées et de sa volonté, nous croyons devoir chercher dans notre pays même les facteurs décisifs de cette question et non pas dans le droit ou dans la politique internationale, dont nous ne sommes qu'un sujet parmi tant d'autres.

Les facteurs décisifs, disons-nous, parce qu'en effet, il y a chaque jour une décision à prendre, et c'est à nous de la prendre et pas aux autres. Aujourd'hui, hélas, nous n'avons pas de choix en politique étrangère, nous n'avons qu'une directive à laquelle nous nous tenons scrupuleusement, très soucieux de savoir ce que feront les autres au moment décisif. Et quoique nous soyons un Etat souverain, grâce à l'esprit et à l'idée fixe qui existe dans notre pays, notre politique étrangère dépend plus de la volonté des autres que de la nôtre.

La conception de notre situation internationale a des effets

néfastes sur notre amour-propre d'Etat souverain. L'état d'âme du peuple jette ses reflets sur les milieux officiels qui créent les lois et qui dirigent le pays.

Nous ne nous étonnons pas de l'article 102, chiffre 9, de la Constitution, qui, en parlant des attributions du Conseil fédéral, dit : « il veille sur la sécurité, sur le maintien de l'indépendance et de la neutralité de la Suisse. » Du moment que le peuple suisse considère la neutralité comme une institution permanente, pourquoi ne demanderait-il pas à son gouvernement de la protéger ? Mais si on s'était contenté de recommander au Conseil fédéral qu'il veille sur notre sûreté et notre indépendance, cela n'aurait-il pas suffi ? Les législateurs se croyaient-ils donc si forts de pouvoir prévoir que la neutralité ferait le salut de la Suisse pour des temps indéterminés ? Pourquoi ne pas laisser à ceux auxquels on confie « la sécurité et l'indépendance » du pays, c'est-à-dire tout, ou aux générations à venir, le soin de décider par quels moyens ils se tireront d'affaire ? Il y a là non seulement une idée fautive de la politique étrangère, mais une certaine crainte, oserai-je dire un sentiment de faiblesse, et d'autre part un optimisme et un idéalisme qui ne sont plus de nos temps.

Nous devons insister encore sur l'évolution que fait l'Europe. Si l'idéalisme a jamais existé en politique, nous pouvons bien constater que les classes dirigeantes des peuples s'en détachent de plus en plus, ne fût-ce que par méfiance vis-à-vis du droit international auquel les puissances ne veulent à aucun prix subordonner leur politique étrangère. Elles deviennent de plus en plus radicales dans leurs décisions, pessimistes l'une vis-à-vis de l'autre, comme pour contrebalancer la politique idéaliste du pacifisme qui, par contre, gagne du terrain dans les classes populaires. Nous n'avons qu'à voir comment ces puissances savent maintenir les intérêts de leur défense nationale aux congrès de la Haye, comme elles se tiennent scrupuleusement au principe : liberté d'action absolue, sauvegarde de ses propres intérêts, point d'engagements coûtant le moindre sacrifice.

Lisons, par contre, la déclaration du 20 mars 1815, dans laquelle les puissances disent, entre autres : qu'elles « reconnaissent authentiquement par le présent acte que la neutralité 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.* » « Les vrais intérêts de la politique de

l'Europe entière ! » Ces seuls mots suffiraient pour donner, aujourd'hui, à une proposition faite dans une conférence de plénipotentiaires la tournure d'une farce. Et même en 1815, lorsque toutes les puissances se groupaient contre la France, pouvait-il exister une communauté d'intérêts parmi tous ces Etats dans une question européenne ? Non, certes pas ; la preuve en a été donnée à Vienne même, où l'on n'a réussi qu'avec toutes les peines du monde, à se mettre d'accord sur les questions les plus urgentes et les plus importantes. Ce fut ce que ce sera toujours : une foule d'intérêts opposés que l'on tâche de concilier, des prétentions d'une part, des concessions d'une autre, de l'indifférence chez le troisième. C'est ainsi qu'on réussit à s'entendre. Mais l'idée d'un intérêt politique commun aux puissances de l'Europe dans une question continentale est une utopie et, dans le cas où elle fut proclamée, une phrase vide dont des plénipotentiaires modernes ne sauraient plus se rendre coupables.

Nous voyons aussi une tendance marquée à ne plus se fixer sur un programme définitif de politique extérieure ; le chancelier actuel de l'empire allemand s'est exprimé en faveur de ce principe, tout récemment, lors de sa nomination : la politique change du jour au lendemain. A la conférence de Vienne, les plénipotentiaires ne se sont pas bornés à établir « l'intérêt politique commun » *de l'heure actuelle*, mais ils l'ont fixé pour un temps indéterminé, en disant, dans la déclaration du 20 mars 1815, que : « l'intérêt général réclame en faveur du Corps helvétique l'avantage d'une neutralité *perpétuelle* ». Aujourd'hui la neutralité existe encore, mais personne n'osera soutenir que l'intérêt général est resté le même et qu'il existe encore un « intérêt commun » en Europe. Et, cependant, il y a encore en Suisse des gens qui sont convaincus que l'Europe, tout entière, ne demande pas mieux que la neutralité suisse et qui en tirent la conclusion que la Suisse a toutes les raisons de rester neutre. Ces politiciens ne songent pas que l'intérêt des puissances — même s'il était unanime — n'est pas forcément celui de la Suisse et enfin ils ne savent pas que certaines puissances désirent de toute leur âme que la Suisse abandonne sa politique neutre. Donc, il n'y a aucune conclusion à tirer de la déclaration précitée en faveur de la neutralité, d'abord parce que cette déclaration n'expose pas un point de vue suisse, ensuite parce qu'elle est surannée et n'a jamais été qu'une phrase.

Cette constatation ne nous intéresse pas seulement en elle-même, mais elle nous permet aussi de juger combien l'esprit politique, en Europe, est devenu plus radical, plus pessimiste et plus précis dans ses manifestations. La neutralité, ou plutôt l'idée que nous nous en faisons, nous a empêché de suivre cette évolution : nous croyons encore aux légendes du Traité de Vienne, à des principes immuables. Et, comme nous le disions tout à l'heure, l'effet de ces idées-là est défavorable à notre état d'esprit, il tue notre fierté nationale. D'autres crient : Gare à qui voudrait attaquer notre sol ! nous : gare à qui voudrait violer notre neutralité ! C'est comme si celle-là seule nous préoccupait, comme si ce n'était pas notre patrie, nos frontières, notre souveraineté auxquelles nous tenons, avant tout, et auxquelles nous avons le droit de veiller. Lorsque des documents officiels ou la presse sont obligés de mettre la question d'existence du pays en relief, ils n'appuient pas en général — comme il est usage de le faire — sur « la dignité nationale », sur « la volonté de la nation », sur « l'intérêt du pays et de sa défense » ; l'argument suprême est toujours : « le maintien de la neutralité ». C'est comme si nous n'avions plus le courage de proclamer crûment notre propre et premier intérêt vital, comme s'il était nécessaire — pour qu'il soit assez puissant — de choisir un argument qui intéresse aussi les autres.

Cet état d'esprit serait admissible pour la direction secrète de notre politique étrangère, mais il est dégradant comme sentiment général proclamé à chaque instant. Il met notre volonté souveraine, le sentiment de notre force et de nos droits à l'arrière-plan, en laissant pressentir que la destinée de la Suisse est confiée en première ligne à un ensemble de volontés étrangères, sans lesquelles la neutralité n'est qu'un vain mot. Nous ne devrions jamais oublier que la neutralité, quoiqu'elle soit, en réalité, un produit de notre propre volonté, — n'est pas un bien à nous seuls, mais un bien international, commun à tous ceux qui sont décidés à la respecter. Chaque fois que nous plaçons cette neutralité au sommet de nos désirs, nous subordonnons tous les autres à une idée commune, nous pensons aux autres avant de penser à nous-mêmes.

Ainsi, on lira dans l'article 3 de la Convention du St-Gothard, du 13 octobre 1909 : « Sauf les cas de force majeure, la Suisse assurera l'exploitation du chemin de fer du St-Gothard contre

toute interruption. Toutefois la Suisse a le droit¹ de prendre les mesures nécessaires pour le maintien de la neutralité et pour la défense du pays. »

N'est-ce pas singulier qu'on ait pensé au « maintien de la neutralité » avant de penser à la « défense du pays »? Dans un traité international, dont chaque mot est habituellement pesé cent fois, l'ordre dans lequel les termes et les stipulations se suivent, n'est pas indifférent; au contraire, ces choses-là sont très significatives.

Dans ce malheureux petit article² qui nous est accordé pour exprimer la plus évidente de nos revendications, la « *conditio sine qua non* », *notre* base, on a trouvé moyen de donner d'abord une satisfaction aux autres avant d'oser parler de notre défense nationale. Or dans une clause qui exprime nos intérêts essentiels on aurait peut-être pu ranger ces derniers suivant leur importance. Si l'état d'esprit avait été autre, on aurait placé la défense du pays avant la neutralité et s'il avait été ce qu'il devrait être, l'article 3 du traité, sans parler de neutralité, proclamerait fièrement et simplement que le droit de la Suisse de prendre sur son territoire les mesures exigées par ses raisons militaires en cas de guerre reste intact.

Mais tout effet a ses causes, il en est ainsi pour l'état d'esprit que nous déplorons à juste titre. Rien de plus mauvais pour la force d'un individu ou d'un peuple que l'incertitude et chez nous l'incertitude est grande à propos de la neutralité. Il y a incertitude quant à sa valeur juridique, son interprétation, sur les droits et devoirs qu'elle crée, incertitude sur sa valeur réelle, c'est-à-dire politique, sur la situation exacte dans laquelle elle nous place, sur l'attitude qu'elle nous impose vis-à-vis de nos voisins et enfin — c'est là l'incertitude la plus pénible — nous ne savons pas ce que

¹ Pour ne pas sortir du sujet, nous ne nous arrêterons pas sur cette formule singulière qui accorde à un Etat souverain *le droit* de prendre des mesures militaires sur son territoire. Si, étant donné le sujet du traité, telle stipulation était nécessaire, on aurait certainement pu éviter l'emploi d'un terme qui blesse. Un Etat souverain a toujours et en toute circonstance *le droit* de prendre, sur son territoire, les mesures qu'il juge nécessaires pour la défense du pays, même lorsqu'il exploite un chemin de fer dont il n'est pas l'unique propriétaire. Ce droit découle, tout naturellement, de sa souveraineté et ne devrait pas lui être conféré, ni même être mis en doute dans un traité international.

² Il est bien entendu que ceci ne doit pas être considéré comme polémique contre le traité du St-Gothard, mais uniquement comme exemple rentrant dans nos considérations.

la neutralité vaudra le jour où les clairons sonneront autour de nos frontières. Cette incertitude-là, heureusement, nous a tenus en éveil jusqu'ici. Grâce à elle et à l'expérience que nos pères ont acquise, nous avons une armée qui nous inspire plus de confiance que les Traités de 1815 et les sourires bienveillants de nos voisins. Mais outre l'incertitude il y a également conceptions fausses. Celles-ci sont surtout démoralisantes lorsque nous les trouvons dans l'opinion étrangère, lorsque nous constatons dans la littérature et dans l'opinion publique étrangères des tendances à effacer la Suisse de la liste des pays souverains, par des interprétations fausses de l'acte de neutralité et de son histoire.

Nous avons donc maintes raisons de mettre certaines choses au point, de donner à la neutralité le rôle qui lui revient dans notre politique et dans l'esprit public, de réfléchir sur son interprétation et de la fixer tout au moins dans notre propre opinion. Tout ceci est important pour nous mêmes et pour nos relations extérieures, afin que nous sachions avant tout quels sont nos droits et devoirs et pour que nous puissions faire sentir aux autres que nous sommes sûrs de nous. Il ne sera pas difficile d'arriver à des conclusions juridiques ; celles d'ordre politique seraient plus importantes. Mais nous ferons déjà un grand pas en avant lorsque nous nous rendrons compte que, malgré la situation créée par la neutralité, la Suisse est susceptible d'entrer journellement dans des considérations politiques, de réaliser même des projets qui étonneraient peut-être l'Europe, sans violer le droit des gens. Nous ne nous hasarderons donc pas à faire ici de la politique étrangère, notre but est plus simple : nous ne demandons qu'à prouver qu'une Suisse neutre ne doit pas être nécessairement une Suisse morte.

* * *

Neutralité, signifie : abstention de toute participation aux hostilités des autres. Or sans vouloir anticiper sur notre étude, nous pouvons dire avec évidence que le caractère de la neutralité suisse en particulier n'est pas exprimé par cette brève définition juridique. D'autre part, le droit international n'en dit pas plus long sur les droits et devoirs des neutres que cette formule négative. C'est en vain que l'on chercherait dans la théorie du droit des gens des thèses pour prouver la situation particu-

lière de la Suisse telle qu'on l'expose à tort ou à raison. Le droit des gens s'occupe de la neutralité pure et simple; sans faire des distinctions entre les différentes formes que l'histoire a présentées, il assigne à la neutralité en général ses droits et ses devoirs. Il ne connaît pas de devoirs et de droits spéciaux pour la neutralité suisse dite permanente, reconnue, garantie, etc. C'est une raison de plus en faveur du principe que nous cherchions à faire valoir dès le début de ce travail : ne pas étudier la neutralité de notre pays avec une méthode purement ou essentiellement juridique. Le caractère de notre neutralité est déterminé par l'histoire. La neutralité traditionnelle, séculaire, le traité de Vienne, le congrès de Paris, tout ceci sont des faits historiques qui eurent leurs raisons et leurs conséquences historiques et c'est là que nous devons chercher les origines de la neutralité suisse.

La neutralité suisse a deux bases essentielles : la tradition et les traités de 1815 qui ont donné à la neutralité traditionnelle une nouvelle forme.

Après quatre siècles de neutralité assez troublée, après une chute lente qui l'entraîna jusqu'à la perte de son indépendance, la pauvre Suisse de 1813 avait besoin de se relever. Divisée à l'intérieur par de vieilles luttes de partis, menacée par ses amis et ses ennemis, intimidée par les expériences faites, méfiante vis-à-vis de tous, elle cherchait à s'abriter contre l'orage européen qui ne voulait pas cesser.

Napoléon était battu à Leipzig et les alliés préparaient sa poursuite de l'autre côté du Rhin. La Suisse, ne sachant sur qui compter, ni quel parti prendre, indécise, lente dans ses conclusions, proclama enfin sa vieille neutralité et attendit la fin des événements.

Entre temps les alliés faisaient leurs plans de bataille; ils avaient envie de passer par la Suisse, pensant que la Confédération profiterait avec joie de l'occasion de se défaire des chaînes françaises. Ils songèrent surtout que le passage par la Suisse était avantageux à leurs projets stratégiques. Cette réflexion leur suffit.

Le sort de la neutralité suisse, en l'an de grâce 1813, fut le suivant :

La Confédération, en proclamant sa neutralité, s'appretait à mettre 30 000 hommes sur pied de guerre pour la défense

de ses frontières. La France, cependant, répondit par l'interdiction stricte de mettre le projet à exécution et somma la Suisse de compléter les régiments de France (car il ne faut pas oublier que l'Etat neutre de la Confédération avait, comme avant d'être tombé sous l'influence française, des régiments suisses au service des gouvernements étrangers ce qui, à cette époque-là, ne paraissait pas incompatible avec les devoirs des neutres).

Ce ne fut qu'après la défaite de Leipzig que la Confédération put respirer et réaliser son propre projet politique. Napoléon fut alors d'accord et même heureux de ce que la Suisse voulût maintenir sa neutralité, il s'opposa seulement à ce qu'elle fût défendue par une armée trop considérable, de peur que les alliés eussent intérêt à attirer la Confédération de leur côté. On ne leva donc que 15 000 hommes.

A ce moment propice, le Landammann suisse n'eut pas encore le courage de se défaire une fois pour toutes du joug français; il était lié par le protectorat de Napoléon, lié par la neutralité — maxime d'Etat — qui l'empêchait de se mettre franchement du côté des alliés, ce qui lui aurait procuré tous les avantages. La Suisse n'avait pas la force morale de vouloir quelque chose, de prendre une décision hardie pour se relever et pour tirer profit de la situation internationale. La diète décida d'envoyer 20 000 hommes à la frontière; le 20 novembre 1813 elle proclamait au peuple la neutralité armée, dont le but était : le maintien de la liberté et de l'intégrité de la patrie et de sa constitution actuelle.

A ce moment-là, la Suisse, pour rester fidèle à son principe de neutralité, sacrifiait non pas seulement tous les avantages qu'une alliance avec les ennemis de Napoléon pouvait, devait même lui procurer; non, elle contrecarrait leurs projets, se brouillait avec eux, s'entourait d'ennemis en conservant comme seule amie (si le terme est permis) la France agonisante.

Personne ne comprenait cette attitude de la Suisse; les alliés s'attendaient à ce que les Confédérés brûlassent d'envie de prendre part à la revanche que l'Europe tout entière préparait contre cette France qui nous avait tant opprimés depuis l'avènement de Napoléon. Mais rien de cela. La Suisse ne songeait même pas à occuper les territoires qui lui avaient été arrachés (la Valteline, le Valais, Genève, Neuchâtel, Bienne, l'archevêché de Bâle) et à

reconstituer ainsi ses frontières. Si la crainte d'une influence néfaste du système Metternich sur les questions intérieures subsistait, cette raison n'était certes pas suffisante pour expliquer l'abandon de tout intérêt aux questions de politique territoriale. La crainte d'une réaction contre les institutions libérales du régime napoléonien, et surtout contre la constitution de la Médiation, pouvait être justifiée; cependant la Confédération devait être capable, à ce moment-là, de maintenir son équilibre intérieur, tout en se fortifiant par une politique extérieure. Elle négligea cette occasion; mais aujourd'hui nous n'avons plus de doute sur le parti que la Suisse devait prendre à cette époque-là. Si elle ne s'est pas placée franchement du côté des alliés, si elle n'a pas profité du soulèvement européen pour marcher avec les autres contre l'ennemi de tous, si elle a renoncé à jouer un rôle dans une partie qui était déjà gagnée à ce moment-là, c'était surtout et avant tout parce que le sens politique lui manquait, parce qu'elle ne connaissait, en politique extérieure, que la neutralité, qui était sa devise, son principe. Et dans cet état-là la Suisse ne s'abandonnait pas à elle-même, mais surtout aux puissances, en espérant que celles-ci lui rendraient, après la conclusion de la paix, son indépendance et son territoire. Sans tenter de réaliser ses buts par son propre effort ou de mériter du moins la faveur des alliés par une participation à la cause commune, elle proclama sa neutralité, ce qui ne pouvait faire plaisir qu'à la France. En même temps elle fit savoir aux puissances ce qu'elle attendait d'elles après la paix!

La Suisse neutre s'entendait avec l'ambassadeur de France sur le chiffre d'hommes à employer pour la défense de la neutralité, et ne songeait pas à retirer ses régiments du service de Napoléon. Elle refusait de rompre vis-à-vis de la France des engagements incompatibles avec sa situation neutre, comme le demandaient les alliés, auxquels elle interdisait, d'autre part, de passer sur son territoire. La neutralité n'était, à cette époque-là, qu'un prétexte pour cacher toute la faiblesse morale de la Suisse qui finit, quatre semaines après la proclamation, par opposer 10 000 miliciens aux 150 000 soldats des puissances rassemblés dans les environs de Bâle.

Si les alliés ont eu quelque hésitation avant de traverser le territoire suisse, c'est uniquement à cause de l'amitié personnelle des empereurs de Russie et d'Autriche pour notre pays.

Mais ces deux souverains durent bientôt céder aux pressions de leurs états-majors et de Metternich. Les premiers invoquèrent des raisons stratégiques et quant à Metternich, il s'efforça de prouver combien la Suisse méritait peu qu'on respectât sa neutralité. François fut converti, Alexandre dupé par l'homme d'Etat autrichien et le passage par la Suisse fut... forcé? Non, effectué paisiblement derrière les troupes de la Confédération qu'on retira pour éviter que le sang coulât.

Les armes autrichiennes débarrassèrent la Confédération de la domination française pour venir établir sur notre territoire leur propre influence, pour ne pas dire leur tutelle. Le fait de s'être abandonnée aux autres a coûté à la Suisse une réaction amère, le déchirement du Canton de Bâle et enfin la guerre du Sonderbund.

La plupart des historiens suisses attribuent la cause du malheur à la défense inefficace de la neutralité dans cette guerre. Mais pour être tout à fait sincère, il faudrait reconnaître qu'en 1813 la neutralité ne devait pas être défendue, mais abandonnée franchement. La Suisse en guerre à côté des alliés aurait reconquis la liberté qu'elle avait perdue, les territoires qui lui avaient été arrachés, son honneur et son prestige.

(A suivre.)

CUNO HOFER

Premier-lieutenant de cavalerie.

