

# Le rôle de la neutralité dans notre politique étrangère [fin]

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

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Revue Militaire Suisse**

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

Heft 8

PDF erstellt am: **11.08.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-339489>

## **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.*

*(Fin.)*

Mais si la neutralité de la Suisse n'est ni imposée ni garantie formellement, quel est donc son trait caractéristique? En quoi diffère-t-elle de la neutralité simple et ordinaire et pourquoi place-t-elle notre pays dans une situation spéciale? C'est parce que notre neutralité est soi-disant perpétuelle.

La « perpétuité », affirmée par les stipulations de l'acte de reconnaissance, est certainement un trait marquant, et ajoutons tout de suite, à titre de curiosité, qu'il s'agit du premier cas de neutralité perpétuelle dans l'histoire. C'est presque par hasard que cet attribut se glissa dans les deux traités : le projet de 1814 ne parlait encore que de neutralité ; le terme « perpétuelle » n'entra dans le texte qu'en 1815, sans discussion et sans commentaires. M. Pictet de Rochemont, sans attacher d'importance à cette expression provenant des Puissances, maintint neutralité « perpétuelle » dans l'acte qu'il rédigea. Que faut-il en déduire ?

Faut-il penser que M. Pictet de Rochemont voulait profiter de l'occasion pour fixer une fois pour toutes, le programme de la politique extérieure suisse de 1815 jusqu'à la fin du monde ? Certains auteurs semblent le croire, puisqu'ils attachent au terme « perpétuelle » le sens le plus strict du mot, et à l'article entier toutes les conséquences d'une convention éternelle.

Sur une terre, où l'on n'a généralement pas l'habitude de conclure pour l'éternité, où on se tient plus modestement — peut-être parce que la perspicacité des négociateurs de Vienne n'est pas donnée à tout le monde — dans les limites de la prévoyance humaine, on pourrait s'étonner à juste titre d'une stipulation qui engage la Suisse jusqu'au jour où le monde s'ef-

fondra avec le St-Gothard et son chemin de fer. Il y aurait de quoi s'effrayer, si on ne pouvait se rendre compte de la juste valeur de cette stipulation, en lisant d'autres documents du genre du traité de paix de 1815; par ex. le traité de paix de Paris de 1814, celui du 30 mars 1856 (pour ne pas en citer d'autres) où les Puissances signataires (Prusse, Autriche, Grande-Bretagne, Russie, France dans le premier cas; Prusse, Autriche, France, Grande-Bretagne, Russie, Sardaigne et Turquie dans le second) se promettent « de la paix et de l'amitié en tout temps » ou de « l'amitié et de la paix pour des temps éternels » — même entre les héritiers et successeurs, Etats et sujets des monarques respectifs. Ces amitiés et paix « éternelles » ont duré de 9 mois à 30 ans et même 35 ans, mais ce fut déjà beaucoup. La Suisse qui a conservé sa neutralité perpétuelle pendant presque un siècle, a déjà battu tous les records sur la durée d'une de ces éternités. Lorsque des diplomates s'occupent d'une question particulièrement importante, ils aiment la trancher d'une façon définitive. Les mots « éternel », « perpétuité » font très bien dans un acte qui porte les signatures d'hommes d'Etat et de diplomates. Seulement, lorsque plus tard ces hommes sont renversés du pouvoir, morts d'une appendicite ou élèvent des abeilles à la campagne, tandis que la situation politique a pris un aspect que personne ne prévoyait, le contraste entre l'œuvre humaine et la tournure des événements paraît bien grand et semble conseiller de ne pas fixer la volonté de l'homme au delà de ses horizons.

Enfin, dans notre cas comme dans les autres, le mot perpétuité est un ornement solennel, une marque de résolution si bien que — malgré sa non-valeur prouvée par la pratique — plusieurs auteurs ont conçu une notion juridique nouvelle, la notion de la neutralité perpétuelle.

Malgré notre promesse faite au commencement de ce travail, nous ne pouvons nous dispenser de citer les arguments qui ont été déduits, par des hommes de droit, de la perpétuité de la neutralité. On a dit que la neutralité perpétuelle impliquait le devoir de rester étranger à toute guerre future, qu'une telle neutralité est imposée par les Puissances, convenue et garantie par celles-ci, bilatérale (pourquoi ne pourrait-elle pas être unilatérale?) qu'elle assure spécialement la paix de certains Etats dans l'intérêt général. Pourquoi tout cela? Pourquoi enlever à la neutralité, telle qu'elle est comprise

par le droit international, son caractère juridique ordinaire, dès qu'elle devient perpétuelle ? Qui est-ce qui autorise à cela ? Ni le droit des gens ni l'histoire. M. Massé se contente de dire : « La neutralité est permanente lorsqu'il est convenu dans les traités faits entre plusieurs Puissances qu'une nation serait toujours neutre <sup>1</sup>. » A la bonne heure ; ce juriste se contente d'établir comment, de quelle façon une neutralité permanente est créée et comment elle doit être comprise, mais il ne se hasarde pas à tirer de la permanence des conclusions juridiques aussi fausses que préjudiciables pour les États en cause.

Il ne faudrait du reste pas croire que la neutralité perpétuelle de la Suisse ait été édiflée ou rétablie d'après des règles déjà existantes de droit international. Au contraire, le droit international, dans ce domaine comme partout, fut obligé de s'orienter dans l'histoire des peuples et il a trouvé en Suisse un spécimen de neutralité perpétuelle intéressant. Ce spécimen fut pris comme modèle pour les autres neutralités que l'Europe a proclamées, dans la suite, au cours du XIX<sup>e</sup> siècle. Les principes en ont été maintenus autant que possible, mais ceci n'empêche pas les neutralités du Luxembourg, des Iles Ioniques, de la Belgique, de différer radicalement de celle de la Suisse, d'abord parce que leur droit de défense a été supprimé ou limité, et leur souveraineté ainsi mangée par les Puissances. On conçoit facilement l'erreur commise par ceux qui appliquent une théorie déduite de ces faits historiques et établie, selon eux, comme règles du droit des gens à la neutralité de la Suisse, qui fut le point de départ de toute la doctrine. Il est donc mille fois faux de déterminer la situation de la Suisse par analogie aux autres neutralités perpétuelles.

La neutralité proprement dite ne produit ses effets que dans une guerre dans laquelle l'État neutre n'est pas engagé lui-même ; elle interdit la participation aux hostilités des autres Puissances, mais elle n'empêche pas l'État en question de faire la guerre à qui il veut. Dans ces conditions, on ne saurait vraiment pas s'expliquer pourquoi la neutralité *perpétuelle* interdirait « une guerre future ». Et pourquoi ne pourrait-elle pas découler de la propre volonté de l'État neutre ? Pourquoi doit-elle être imposée et garantie par les autres Puissances et servir « l'intérêt général » ? Si ces conclusions reposent sur des

<sup>1</sup> Massé, le droit commercial dans ses rapports avec les droits des gens, p. 175.

réflexions *politiques* de nos voisins, elles sont acceptables à leur point de vue, mais si elles ont la prétention d'être juridiques et fixes, alors c'est à nous de les rejeter comme fausses et préjudiciables. Appliquées à la situation de la Suisse, elles sont le résultat d'une recherche superficielle. Notre neutralité établie sur la volonté de la Suisse est certainement bilatérale parce qu'elle a été reconnue après plusieurs siècles d'existence dans un traité international et parce que toute convention<sup>1</sup> est bilatérale, mais ce fait n'implique nullement la permanence de la neutralité; le traité en lui-même ne contient pas un engagement de ce genre, c'est uniquement la formule choisie, formule dont nous avons essayé de prouver la non-valeur.

La clause de la permanence ne peut pas être considérée comme autre chose qu'une manifestation de la volonté de la Suisse et des Puissances de *maintenir* un principe, qui existait déjà, pour des temps indéterminés. La Suisse étant neutre par tradition et ne demandant pas autre chose que de rester neutre, on a voulu la satisfaire complètement en lui assurant une neutralité perpétuelle et non différente de celle dont elle jouissait auparavant, à une époque où l'expression de « neutralité permanente » n'était même pas connue. Et même si, de part et d'autre, il existait le désir que la neutralité suisse fût conservée « éternellement » dans le vrai sens du mot, ce « désir » ou cette « volonté » de la Diète fédérale ou des Puissances en 1815 ne pouvait, exprimé dans cette forme, enlever à la Suisse à toujours le droit de décider souverainement du maintien ou de l'abandon de sa politique de neutralité. Nous ne devons jamais oublier que les deux traités de 1815 qui s'occupent de notre neutralité, touchent des droits dont un Etat souverain ne saurait jamais se défaire, des droits qu'il ne peut même pas abandonner, parce que des générations futures les réclameraient forcément et à juste titre.

N'omettons pas de dire que l'on croit trouver aussi dans le fait de la permanence un argument pour prouver la fameuse garantie des Puissances, introuvable pour ce qui concerne la neutralité, dans le texte de l'acte de reconnaissance. Il n'y a pas lieu d'examiner par quels exercices de la pensée on arrive à ce

<sup>1</sup> Il n'est même pas certain que l'acte de neutralité puisse être considéré comme convention. Paul Schweizer (Geschichte der schweizerischen Neutralität pag. 620, déclare qu'il ne s'agit que de deux déclarations unilatérales.

résultat, mais il y a cependant une constatation intéressante à faire.

La convention concernant les droits et devoirs des Puissances et des personnes neutres en cas de guerre sur terre <sup>1</sup> déclare dans son premier article — très naturellement, du reste, — que « Le territoire des Puissances neutres est inviolable. » Cette convention de 25 articles ne connaît pas la « neutralité permanente », elle ne parle que d'Etats neutres, ce qui prouve — entre parenthèses — qu'une différence juridique n'existe pas entre la neutralité permanente et la neutralité ordinaire. Elle implique simplement pour les belligérants le devoir de respecter la neutralité des non-belligérants. Les Etats signataires, présumés de bonne foi, garantissent donc respecter les territoires neutres, et d'autre part, nous savons que tout Etat a le droit de se déclarer neutre. Nous avons donc une garantie juridique absolue pour le respect de toute neutralité, même pour la neutralité ordinaire proclamée aux belligérants à la veille de la guerre. Dès lors, deux questions s'imposent : Où trouve-t-on une garantie spéciale pour les Etats perpétuellement neutres ? Et quel est l'avantage d'une neutralité permanente, au point de vue de la garantie, de la sécurité ? Enfin quels sont les avantages que l'Etat éternellement neutre tire de sa position ? Malheureusement, on n'aime pas entendre formuler cette question en Suisse, et on aime, encore bien moins y répondre.

Mais puisque nous recherchons les causes de l'état d'esprit dont nous nous sommes plaints dès le début de ces lignes, hâtons-nous de dire que la « perpétuité » est l'une d'elles. La tenacité avec laquelle nous envisageons la neutralité comme seule politique possible, provient beaucoup de l'idée que nous avons pris un engagement éternel, dont nous ne pourrions jamais nous défaire. C'est cette idée-là qui, précisément, nous empêche de raisonner sur l'opportunité de notre politique et nous incite à affirmer que : « c'est ainsi et qu'il n'y a rien à changer ». Cependant, si nous regardons en arrière et autour de nous — en dehors de nos frontières, bien entendu — ne voyons-nous pas combien on peut changer !

Après avoir — tout en tenant compte de la nature spéciale de la neutralité suisse, — écarté les théories les plus dangereuses

<sup>1</sup> Une des conventions de la Haye de 1907, qui, pour le reste, n'intéresse pas notre étude.

qui, au préjudice de notre souveraineté, parlent de neutralité imposée par les Puissances, de garantie et de liens éternels, il nous reste à établir plus nettement quels devoirs la neutralité attribuée à la Suisse et aux Puissances.

Une réponse positive est donnée par le droit des gens. Il précise les devoirs des Etats neutres en formulant une définition juridique du terme de neutralité : l'abstention d'une participation à la guerre que se font d'autres Etats. Abstention impartiale qui implique vis-à-vis des Etats belligérants une certaine attitude dont la Convention de la Haye de 1907 ci-dessus mentionnée fixe une série de détails.

Par contre, il résulte de l'exposé qu'on a lu plus haut que le droit international ne dit rien de spécial au sujet de la neutralité perpétuelle et le Congrès de Vienne pas davantage. Notons surtout que l'acte de 1815 ne pose aucune condition à la Suisse pour la reconnaissance de cette neutralité. La seule condition formulée par le Congrès de Vienne fut l'acceptation de la fameuse « transaction ». Cette acceptation résolue par la Diète, l'acte de reconnaissance fut établi et signé. L'acte définitif de neutralité ne stipule même pas le devoir de la Suisse de respecter elle-même la neutralité. Ce devoir évident ne découle donc que de la notion générale du terme neutralité et de l'engagement tacite que la Suisse a pris en interprétant de bonne foi le sens de ce document politique.

Et malgré cela, on trouve toujours de nouveaux devoirs. N'a-t-on pas osé prétendre que la Suisse violait la neutralité en accordant dans le traité du St-Gothard à l'Allemagne la clause de la nation la plus favorisée ? Laissons de côté tous les arguments qu'on a pu faire valoir contre ce malheureux traité, mais comment a-t-on le courage de prononcer une pareille assertion ! *En temps de paix*, la Suisse n'aurait donc pas le droit de faire à un autre pays toutes les concessions *économiques* qui lui plaisent ? Nous croyons que même Metternich n'aurait pas osé interpréter la neutralité suisse ainsi. C'est une plaisanterie dont il n'y a pas lieu de s'attrister, mais ce qu'il faut flétrir, c'est l'esprit qui admet une pareille agression d'origine heureusement étrangère. Que pensent-ils donc de notre *souveraineté*, de notre *liberté*, de notre *indépendance*, les gens qui croient que d'autres Etats auraient le droit de se mêler de notre politique économique parce que en 1815 ils ont déclaré reconnaître la neutralité

suisse? Il ne faudrait vraiment pas perdre si vite son assiette lorsqu'on a un peu de fierté nationale et lorsqu'on n'aime pas paraître ridicules aux yeux de l'étranger.

Quoique la neutralité soit un facteur qui n'entre en considération qu'en temps de guerre — si bien que dans la doctrine du droit international elle trouve sa place dans le droit de la guerre — il est évident que la Suisse, comme pays perpétuellement neutre, doit observer en temps de paix aussi une politique spéciale. Ne parlons pas de devoirs, puisqu'on n'en trouve nulle part l'indication et qu'ils s'accordent si mal en pareille matière avec la souveraineté, mais de raisons d'opportunité, qui l'empêchent d'en faire à sa guise aussi longtemps qu'elle veut pouvoir espérer que sa neutralité subsiste et soit respectée en temps de guerre. Le jour où elle signerait avec un de ses voisins une alliance qui l'empêcherait de rester neutre en temps de guerre les autres Puissances lui diraient tout simplement : bien, nous savons à quoi nous en tenir.

Juridiquement parlant, la Suisse peut prendre tous les engagements qu'elle voudra avec d'autres Etats, tant que ces engagements ne lui rendront pas impossible de rester neutre au cas d'une guerre entre les Puissances signataires. Donc elle peut signer des traités et des alliances.

Politiquement parlant, la Suisse peut faire tout ce que le souci de ses intérêts vitaux, son droit d'existence exigent. D'autre part, elle devra pour des raisons politiques, renoncer à des gestes qui, juridiquement, seraient parfaitement justifiés.

Pour être plus précis : La Suisse — tant qu'elle désire main, tenir sa neutralité — est limitée dans sa politique étrangère par le devoir d'être toujours en mesure de la maintenir en cas de guerre entre ses voisins. Rien de plus. Mais, elle peut avant tout renoncer à sa neutralité (parce que la perpétuité est une phrase et parce que les devoirs de la Suisse vis-à-vis d'elle-même sont ses devoirs les plus impérieux), ou bien maintenir sa neutralité tout en ayant un vaste champ d'action pour sa politique extérieure. Les règles d'après lesquelles elle travaillera dans ce champ d'action, les devoirs qu'elle s'imposera, tout ceci dépend uniquement de ses réflexions politiques et non pas des innombrables théories juridiques avec lesquelles les juristes étrangers et indigènes viennent amoindrir la liberté d'action de la Suisse. Il serait à souhaiter qu'elle écartât une fois pour



toutes ces encombrants théoriciens et, par contre, profitât un peu plus de son libre domaine.

Mais si d'autres croient ne pas pouvoir admettre ce champ libre pour une politique d'opportunisme, s'ils croient devoir déterminer des devoirs spéciaux à l'aide de raisonnements théoriques très discutables, nous devons exiger pour le moins qu'ils acceptent comme base immuable les trois facteurs dont nous nous sommes emparés : la souveraineté, la liberté et l'indépendance de la Suisse. Ce n'est que lorsque ces trois biens politiques sont à l'abri que le raisonnement juridique peut commencer, et un pays comme la Suisse ne peut pas tolérer que les bases fondamentales de son existence soient mises en doute par des conclusions juridiques. Les lois primordiales de la souveraineté, de la liberté et de l'indépendance ne peuvent être remuées que par des événements politiques ; le droit international ne peut pas les altérer, car il s'agit là des trésors qu'un peuple défend avec son sang à un moment où les règles du droit des gens et de l'équité politique ont cessé de régner.

Nous excluons donc tous les devoirs qui ne s'accordent pas avec la souveraineté, avec la liberté et l'indépendance de la Suisse, comme étant contraires à la réalité des choses. La Suisse, en tant qu'Etat souverain, a le droit de conclure des alliances<sup>1</sup>, d'acquérir des territoires ; en tant qu'Etat neutre, elle renoncera à le faire lorsqu'elle estimera qu'un acte semblable serait incompatible avec le maintien de sa neutralité en cas de guerre. Etant perpétuellement neutre, c'est-à-dire prête à maintenir pour un temps indéterminé cette neutralité, elle sera prudente dans sa politique, même en temps de paix, et si une guerre éclate entre nos voisins, des mesures s'imposeront et la Suisse saura les prendre de sa propre initiative. Enfin, elle a certes le devoir de dénoncer formellement sa neutralité le jour où elle n'en voudra plus rien savoir ; ceci répond aux règles générales du droit des gens.

Finalement certains auteurs prétendent qu'une guerre *offensive* est interdite à la Suisse, ce qui équivaut à déclarer que nos voisins pourraient, pacifiquement, nous jouer tous les tours qu'ils voudraient (boycotter notre commerce, fermer leurs frontières à notre exportation, violer les traités, jeter nos représentants diplomatiques en prison, insulter les citoyens suisses qui se

<sup>1</sup> Ce droit est réservé à la Confédération par l'art. 8 de la Constitution.

promèment sur leur territoire) sans que la Suisse ait le droit de riposter par une déclaration de guerre. Car l'offensive est toujours du côté de celui qui déclare la guerre, tant qu'il n'existe pas un juge suprême pour désigner le véritable agresseur. Qu'il s'agisse de guerre offensive ou défensive, nous ne croyons pas qu'il y ait lieu de placer la Suisse dans une situation spéciale ou de faire une différence. Le droit de faire la guerre est le droit le plus élémentaire qu'un Etat possède. Même un Etat non souverain a le « droit » d'employer le moyen de la force, car ce « droit » ne découle pas de la jurisprudence humaine, mais d'un simple sentiment de conservation. La guerre met fin aux liens juridiques qui unissent deux ou plusieurs pays<sup>1</sup>, elle renverse les règles de droit et les traités par lesquels ces Puissances avaient établi entre elles des rapports pacifiques normaux. L'Etat qui se met en guerre ne veut plus entendre parler de tel et tel engagement, de telle et telle clause de traité, de tel et tel argument juridique ; il confie la solution du conflit à la force des armes, c'est-à-dire à la force brutale. On a vu des Puissances prendre les engagements les plus différents entre elles, mais jamais celui de ne plus entrer en guerre. Pauvre Suisse, c'est encore à elle que l'on attribue la primeur d'une pareille curiosité politique !

Le droit de faire la guerre ne doit pas seulement être reconnu à la Suisse parce que c'est un droit essentiel, mais aussi parce que la neutralité n'entre pas en ligne de compte dans cette question-là. Nous savons que la neutralité implique pour la Suisse le devoir de la non-participation à une guerre des autres Puissances, et pour ces dernières le devoir de ne pas entraîner notre pays dans la guerre qui éclate entre elles. C'est tout. La Suisse est libre de déclarer la guerre au monde entier. Si elle déclare la guerre à un pays en temps de paix, il n'y a aucune objection à faire ; si elle la déclare en temps de guerre à un pays belligérant, elle sort de sa neutralité, en faisant de la guerre déjà existante sa propre cause. Une fois qu'elle est en guerre, la Suisse n'a plus à s'occuper de la neutralité ; elle supportera les conséquences de son action politique comme tout Etat, neutre ou non, doit les supporter. Quant aux Puissances, quelle sera leur attitude ? Nous ne le savons pas, mais nous savons une chose, c'est que jamais elles ne pourront, à titre de

<sup>1</sup> Sauf au droit de la guerre, naturellement, qui entre en vigueur à ce moment-là.

stipulations juridiques, contester le droit de la Suisse d'entrer en guerre à n'importe quel moment de son existence. Et en ce qui concerne la *raison* d'une guerre, celle-ci ne peut jamais être soumise au contrôle du droit international, parce que ce droit n'a pas de critères pour décider si une guerre est « juste » ou « injuste ». Ce sont le sentiment humain et les considérations politiques qui jugent en cela.

S'il faut absolument trouver un devoir spécial qui incomberait à la Suisse, il est tout prêt, nous sommes heureux de le reconnaître; c'est cependant plutôt un devoir envers nous-mêmes, bien qu'il soit stipulé par les Puissances. L'acte de neutralité contient l'obligation pour la Suisse de se soustraire « à toute influence étrangère ». Ce n'est pas une condition imposée par les Puissances, mais une stipulation habilement introduite par M. Pictet de Rochemont en faveur de notre indépendance. C'est une clause par laquelle notre neutralité diffère surtout des autres neutralités perpétuelles. Du principe de la neutralité en général et surtout des actes qui ont précédé et préparé l'acte de reconnaissance, découle en outre l'obligation d'être en mesure de défendre la neutralité et le territoire sur lequel elle s'étend. Donc deux devoirs que nous acceptons avec joie : celui d'être forts et celui de ne pas supporter une influence étrangère.

Ces devoirs, nous pouvons dire que la Suisse les a respectés scrupuleusement jusqu'ici et que le peuple entier en a conscience. Mais il est bon que nous sachions que ces devoirs comptent en première ligne pour nous-mêmes, c'est-à-dire que leur accomplissement sert à notre propre sécurité. Ce n'est pas pour le « maintien de la neutralité » que nous avons une armée, mais parce que nous voulons être forts et tranquilles.

Grâce à notre armée relativement forte et surtout puissante par le bel esprit qu'elle ne cesse de conserver, nous sommes en mesure d'avoir comme Etat une *volonté*, ne fût-ce que la volonté de ne pas nous laisser imposer celle des autres; et si notre patrie a un certain prestige politique, c'est uniquement à notre armée qu'elle le doit et non pas à ce célèbre « esprit de conciliation » et à la « mission pacifique de la Suisse » dont certains de nos politiciens devisent à la table des banquets. Précisons encore : si cette neutralité, ou la Suisse neutre, jouent encore un rôle dans la politique européenne, c'est parce que notre force armée prouve constamment à l'Europe que notre pays ne sau-

rait être à la merci de ses décisions. Ceci semble paradoxal, mais combien de paradoxes n'y a-t-il pas entre la politique réelle et la politique théorique. Ici il n'est pas difficile à découvrir : la garantie pour la sécurité de la Suisse c'est sa force armée, non pas sa neutralité. Cette dernière n'a, au point de vue de la sécurité, que l'avantage d'imposer aux Puissances *l'obligation morale* de respecter la situation particulière dans laquelle la Suisse se trouve et qu'elle saurait, le cas échéant, défendre par les armes.

Les Puissances ont déclaré dans l'acte de neutralité que la neutralité, l'inviolabilité de la Suisse et son indépendance de toute influence étrangère, sont dans les vrais intérêts de la politique de l'Europe entière. Encore une phrase que nous devons à M. Pictet de Rochemont, mais enfin ce sont les Puissances qui l'ont agréée et qui, par conséquent, en portent la responsabilité. Nous avons dit plus haut ce que cette déclaration vaut, en principe, à nos yeux. Comme elle fut faite en temps de paix, elle ne peut être considérée autrement que comme un simple avis qui contient un conseil pour l'avenir. Il ne pouvait pas être nuisible de donner cet avertissement aux Puissances signataires; le représentant de la Suisse fut habile. Seulement — laissons de côté les objections de principe — nous devons déclarer que nos Etats voisins ne furent pas toujours de cet avis-là, en ce qui concerne leur intérêt. Chaque fois que la neutralité suisse fut violée, il faut admettre que l'intérêt de la ou des Puissances portait vers la violation et non pas vers le maintien, car sans cela la neutralité n'aurait jamais été violée. Et surtout lorsque la Diète eut adhéré à la transaction du 20 mars, les Puissances auraient dû respecter la neutralité suisse; mais leur intérêt ne le permettait pas; elles désiraient au contraire faire servir la Suisse à leur plan de campagne. Ceci a suffi pour que la neutralité fût violée.

Il nous semble que la répartition des forces actuelles, c'est-à-dire les alliances européennes, pourraient facilement créer une situation analogue. Qu'y aurait-il de plus probable qu'une marche de l'Allemagne, de l'Autriche et de l'Italie contre la France? Admettons et espérons même que la Triple Alliance respecterait la neutralité; une chose reste certaine : c'est qu'elle n'irait pas consulter le traité de 1815 pour savoir quel est « son intérêt ». Or notons que des études ont été faites pour arriver à ce résul-

tat : nulle Puissance n'aurait, en cas de conflagration européenne, un intérêt stratégique à passer par la Suisse. On a cru pouvoir démontrer que même en 1798 et 1799 les armées auraient eu avantage à éviter le territoire suisse, défavorable à leurs actions militaires. Voilà enfin des arguments qu'on peut certainement faire valoir. Seulement il est fort douteux que tous nos voisins acceptent cette leçon de stratégie ; il est plus probable qu'ils chargeront leurs états-majors de résoudre la question. Donc « l'intérêt de l'Europe » ne peut pas non plus être déterminé de cette façon-là en faveur du respect de la neutralité. Ne cherchons pas à connaître « l'intérêt de l'Europe », c'est vraiment trop aléatoire ; mieux vaudrait connaître les intentions des Puissances.

Ces intentions, qui les connaîtra jamais ? Sont-elles subordonnées à l'engagement que les signataires prirent en 1815 ? Nous voilà arrivés au point où nous devrions parler des devoirs des Puissances, devoirs qui correspondent exactement à ceux de la Suisse. Ces devoirs découlent de l'engagement pris par des Etats souverains de reconnaître la neutralité, comme la neutralité elle-même découle de la volonté souveraine de la Suisse d'être pays neutre. Les Puissances ont pris sur elles l'obligation de respecter, en cas de guerre, cette neutralité ; comment se comporteront-elles collectivement vis-à-vis de l'Etat qui oserait la violer ? Voilà encore une question que le droit ne saurait résoudre. Ce n'est que par une politique étrangère très habile, par des relations plus étroites qu'elles ne le sont maintenant que la Suisse saurait s'assurer des appuis précieux.

Sans oublier les violations que la neutralité de notre territoire a subi à une époque où cette neutralité était déjà reconnue comme règle de droit international européen, nous admettons fermement l'existence de certains devoirs des Puissances vis-à-vis de la Suisse. Non pas seulement une tradition séculaire, non pas seulement les traités de Vienne et de Paris, reconnaissant formellement la neutralité de la Suisse, mais aussi et surtout la loyauté scrupuleuse avec laquelle ce pays a maintenu pendant un siècle entier sa politique neutre, impose aux Puissances l'obligation de respecter cette neutralité et de la défendre contre tout agresseur, par tous les moyens d'une politique résolue et efficace. La Suisse n'a pas été soumise à un régime de politique européenne, mais elle s'est conformée aux désirs, aux « intérêts » de l'Europe, en maintenant de ses propres moyens et de sa

propre volonté une neutralité inflexible devant tous les événements pacifiques et belliqueux qui ont secoué l'Europe. Une telle attitude pour le bien commun, crée des obligations et l'indignation du monde entier frapperait l'État qui oserait les méconnaître. Personne ne peut douter de ces devoirs de l'Europe envers la Suisse et nul ne les connaît mieux que nous, Suisses.

Mais qui ne craindrait pas cet animal capricieux qu'est la politique européenne, énervé, excité chaque jour par de nouveaux instincts, tantôt gracieux, tantôt furieux ? Ne piétinera-t-il pas tout son domaine, le jour où sa laisse sera coupée ? Ménagera-t-il sa petite oasis qu'il a si souvent dévastée ?

Voilà la question qui se pose. Elle se pose plus que jamais après le spectacle des Balkans, qui nous a démontré avec une évidence terrifiante que la force prime le droit. Nous avons appris que les gestes politiques les plus importants se discutent du jour au lendemain, et que la politique des Puissances ne se base pas sur des principes immuables. Observons la Russie, l'Autriche-Hongrie et l'Italie, combien de fois n'ont-elles pas changé leur attitude pendant ces derniers événements ? A l'heure où nous écrivons ces lignes, le sort du Monténégro n'est pas encore décidé, mais une chose est absolument certaine, c'est que toute notion de droit est écartée pour la solution du problème. La volonté de l'Autriche-Hongrie sera ou ne sera pas imposée au petit Royaume, suivant les forces morales et matérielles qui pourront être réunies contre le roi Nicolas. Et si ce dernier a su se maintenir jusqu'à présent et s'il réussit à gagner sa cause, ce sera grâce à sa force morale et à son génie diplomatique, grâce surtout à la flexibilité de sa décision.

Est-ce trop dire que de prétendre que le génie diplomatique et la souplesse dans nos décisions nous manquent absolument ? Non, ce n'est pas trop dire, ces qualités font défaut dans notre pays. Elles feront défaut surtout le jour où nous en aurons plus besoin encore qu'aujourd'hui. Nous avons essayé de démontrer par quelques faits historiques que la Suisse a déjà souffert de ces lacunes, et en recherchant la cause de nos plus tristes aventures, nous avons pu — je crois — nous rendre compte qu'elle a subsisté jusqu'à l'heure actuelle. La cause de notre impuissance diplomatique, de la rigidité de nos idées et résolutions, c'est l'état d'esprit créé par la neutralité telle qu'elle est comprise chez nous.

D'abord, nous nous laissons duper par des théories fausses qui nous affaiblissent moralement à nos propres yeux et aux yeux de l'Europe. Ainsi affaiblis, nous nous adonnons à un optimisme néfaste et dangereux et presque inconsciemment nous nous mettons à la merci des autres, car la neutralité ne dépend pas seulement de nous-mêmes.

Il n'est pas question d'examiner ici si la politique neutre est la bonne ou si une autre serait préférable. L'essentiel est que nous soyons libres dans notre politique étrangère et que nous nous débarrassions de tous les préjugés. Mais si nous continuons à faire voir à nos voisins que nous avons une armée uniquement pour défendre notre neutralité et que cette neutralité est un principe dont nous n'aurions jamais ni l'envie ni le courage de démordre, alors il faudra nous contenter de chercher le prestige de notre patrie dans le passé. Où en arriverons-nous et que fera un peuple endormi le jour où l'orage éclatera autour de lui et que ses ennemis auront décidé de son sort avant même qu'il soit sorti de sa torpeur ?

La neutralité n'est qu'une forme de politique qui, habilement dirigée par des mains adroites, peut procurer tous les avantages à la position intérieure et même extérieure d'un pays pendant un temps indéterminé. Comme état normal et « perpétuel », elle endort un peuple, diminue son prestige et son influence en le faisant apparaître à l'étranger comme facteur rayé de la politique européenne, comme existence sans volonté qui ne songe plus qu'à sa défense. La Suisse est considérée à l'étranger comme un foyer de culture scientifique et sociale, comme un pays de grands progrès ; comme facteur politique, elle ne compte plus. On parle souvent dans de beaux discours de sa « mission pacifique facilitée par sa neutralité », mais personne n'y croit beaucoup, parce que le voisin A ne sait pas ce que le voisin B fera en temps de guerre. Il ne sait même pas s'il pourra respecter lui-même la neutralité suisse. Ce serait vraiment le moment de sortir de cette position et d'envisager d'autres possibilités politiques que celle qui jusqu'à maintenant, depuis un siècle entier, a coûté une série de défaites à notre diplomatie et diminué notre valeur aux yeux de l'étranger. Notre armée mérite d'être destinée à une politique non pas, certes, agressive, mais pleinement consciente des droits d'un peuple souverain.

CUNO HOFER,

Premier-lieutenant de cavalerie.