

E x p o s é

fait par le Chef du Département politique
au Groupe d'étude de l'Association suisse
pour les Nations Unies,

le samedi 19 mars 1949, à Berne.

Chap. I.Considérations générales§ 1. Historique

Le problème de la neutralité est très vaste. Il a un triple aspect: historique, juridique et politique. Je voudrais commencer par quelques considérations générales sur l'histoire de la neutralité et sur l'évolution de la notion de neutralité, puis m'arrêter à l'histoire et au caractère de la neutralité suisse, et enfin examiner les problèmes que pose aujourd'hui la neutralité pour notre pays.

C'est à partir du 16^e et du début du 17^e siècle que la neutralité a pris le caractère d'une institution du droit des gens. Cependant, la neutralité du 17^e siècle n'est encore qu'une institution imparfaite; le 18^e siècle se met à en dégager les principes de base et les désigne comme ceux d'abstention et d'impartialité, mais c'est au cours du 19^e siècle que la notion de neutralité reçut son expression classique. Cette notion classique de la neutralité procédait d'un esprit favorable aux neutres. La neutralité apparaissait alors comme un moyen de limiter les conflits et comme un gage de paix.

Pendant et après la première guerre mondiale, au cours de laquelle elle fut mise à rude épreuve, la neutralité fut l'objet d'attaques et de critiques. Deux tendances hostiles se manifestèrent; la première, teintée de passion idéologique, reprenait le thème de la guerre juste; d'après l'autre, un système de sécurité collective constituait une meilleure garantie de paix que la neutralité. En outre, à mesure que la guerre s'étendait à de nouveaux domaines, on exigeait plus de la neutralité, qui n'est qu'un aspect négatif de la guerre. La guerre totale appelait une neutralité totale. Cette nouvelle tendance fut soutenue en particulier par l'Allemagne nationale-socialiste, qui prétendit imposer aux neutres la conception d'une neutralité économique et morale valable déjà en temps de paix.

Au cours de la deuxième guerre mondiale et après la fin de celle-ci, le mouvement d'hostilité à la neutralité reprit de son acuité. Mais ce mouvement lui aussi semble devoir actuellement s'apaiser.



§ 2. La notion de neutralité.

Du point de vue du droit, la neutralité est le statut juridique d'un Etat qui ne prend pas part à une guerre entre d'autres Etats. La première condition de la neutralité est qu'il y ait une guerre au sens du droit des gens. Il n'y a donc pas de neutralité en temps de paix. La deuxième condition est la non-participation d'un Etat aux hostilités. Il peut arriver que la neutralité cesse durant les hostilités, soit que l'Etat neutre prenne parti pour l'un des belligérants, soit qu'un des belligérants l'attaque. En revanche, une violation de la neutralité ne suffit pas pour mettre fin à celle-ci.

A côté de la neutralité occasionnelle, qui constitue une attitude prise unilatéralement par un Etat en vertu de sa souveraineté à l'occasion d'une guerre, on a admis une autre forme de neutralité, qu'on appelle aussi neutralisation, ou neutralité permanente ou perpétuelle, et qui a un caractère conventionnel. Elle oblige un Etat donné à rester neutre et prive les autres Etats qui ont reconnu cette neutralité de leur droit de lui déclarer la guerre. Cependant, à part cette caractéristique, l'Etat perpétuellement neutre a en temps de guerre les mêmes droits et les mêmes devoirs que l'Etat occasionnellement neutre.

En outre, le but de la neutralité permanente étant d'assurer à l'Etat neutre une paix durable, il doit s'abstenir, même en temps de paix, de toute action qui pourrait mettre obstacle à sa neutralité et lui rendrait difficile ou impossible de rester en dehors d'un conflit futur, ainsi: la conclusion d'un traité de garantie, l'adhésion à une alliance, la modification de son territoire, la participation à une union douanière, etc.

A côté de la neutralité occasionnelle ou permanente, une nouvelle notion est apparue: celle de non-belligérance. La neutralité étant devenue de plus en plus stricte, la distance qui la séparait de l'état de belligérance s'était élargie. Il y avait donc place pour une attitude intermédiaire, que l'on aurait qualifiée au 18e siècle de neutralité bienveillante ou imparfaite. Le non-belligérant entend soutenir un des belligérants politiquement et économiquement, mais sans participer activement et avec toutes ses forces aux hostilités. Cette attitude fut adoptée pendant la dernière guerre en particulier par l'Italie et l'Espagne, de même que par la Turquie et quelques Républiques de l'Amérique latine. Mais elle ne put à la longue être maintenue. Ainsi l'Italie finit par entrer dans la guerre; l'Espagne revint à la neutralité traditionnelle.

La non-belligérance est une attitude de fait, non une notion juridique reconnue par le droit des gens.

Chap. II.

La neutralité suisse .

§ 1. Evolution historique.

Dès le 16e siècle, la faiblesse de la Confédération la mit devant cette alternative: ou s'engager dans la voie de la centralisation et reprendre sa politique de conquête, ou re -

noncer à prendre une part active aux affaires politiques européennes. La Confédération se décida alors pour la politique de neutralité, qui permit à l'autonomie cantonale de se maintenir intacte, mais qui eut comme conséquence la faiblesse du lien fédéral. C'est de la guerre de Trente ans (1618-1648) que date la neutralité en tant que maxime d'Etat. L'expérience de 1798 permit pourtant à la Confédération de se rendre compte qu'une neutralité qui ne s'appuyait pas sur une volonté d'union et sur une forte armée n'était pas une garantie d'indépendance.

La question des races et des langues n'a joué aucun rôle à l'origine de notre neutralité. Mais la neutralité suisse a trouvé dans cette théorie une nouvelle raison d'être. Sans la politique de neutralité pratiquée par notre pays, il aurait pu y avoir, entre 1914 et 1918, une scission au sein de la Confédération.

Divers facteurs se liguèrent pour favoriser cette politique de neutralité. Ainsi le système fédéral de l'ancienne Confédération, avec son enchevêtrement d'alliances et de traités, imposait aux cantons une certaine retenue en politique étrangère, les obligations qui découlaient de ces accords étant souvent contradictoires; le schisme religieux du 16^e siècle fut une nouvelle et forte raison pour la Confédération de rester neutre.

Le développement de l'équilibre européen a exercé une influence sur la neutralité suisse, qui est conditionnée par l'existence d'un certain équilibre entre les Puissances européennes, la prépondérance d'une grande Puissance toujours constituant une menace pour la neutralité suisse (la France sous Napoléon, l'Allemagne de Hitler). Les conflits entre les grandes Puissances ont pu mettre la neutralité suisse en danger, mais leur accord également (la Sainte-Alliance en 1945 et 1946).

La géographie aussi a contribué au développement de la neutralité suisse. Il y avait un intérêt pour nos voisins à savoir que le passage des Alpes ne tomberait pas aux mains de leur ennemi et serait défendu contre tout agresseur. En outre, la neutralité est conforme à l'intérêt des petits Etats placés dans une situation géographique exposée. Un conflit peut se terminer pour lui par sa disparition totale, qu'il soit dans le camp des vainqueurs ou des vaincus.

Cependant, la neutralité suisse, dans la période qui va du 16^e siècle à la Révolution française, se distingue sur plusieurs points de la neutralité actuelle. Mentionnons en particulier le droit de passage, les capitulations militaires, les alliances, le commerce des armes et des munitions (qui était interdit, le fabricant en étant presque toujours l'Etat), le système des "Vormauern".

Pendant la Révolution française, jusqu'en 1797, la neutralité put être maintenue et même étendue à Genève, Neuchâtel et à l'Evêché de Bâle. Mais après la paix de Campo Formio en 1797, qui mit fin à la première guerre de coalition, l'attitude de la France envers la Suisse se modifia. Les troupes françaises occupèrent l'Evêché de Bâle et envahirent la Suisse. Cette invasion ne constituait pas une violation de la neutralité, mais impliquait une guerre contre la Suisse. Celle-ci devint le théâtre des opérations de la deuxième guerre de coalition. En 1801, son indépendance fut rétablie, mais ce n'était qu'une indépendance illusoire. Pendant les guerres napoléoniennes, de 1805 à 1813, notre pays dut, en effet, fournir constamment à la France 12.000 hommes de troupes. Malgré la nouvelle déclaration de neutralité faite par la Diète le 15 novembre 1813 après la bataille de Leipzig, les Alliés envahirent à leur tour la Suisse pour attaquer la France par le flanc est. Un peu plus tard, après le retour de Napoléon de l'île d'Elbe, la Suisse nolens volens conclut avec les Alliés la convention du 20 mai 1815, par laquelle elle autorisait le passage de leurs armées et leur promettait la fourniture de troupes. Une armée suisse fit même campagne en Bourgogne sous le commandement du général Bachmann! Il y eut donc, pendant la Révolution française et la période napoléonienne, une interruption de la neutralité et de la politique de neutralité de notre pays.

Dès le 18e siècle, les Confédérés avaient voulu assurer leur neutralité en demandant aux autres Etats de la reconnaître par des actes internationaux. C'est ainsi que la neutralité suisse fut reconnue dans le traité d'Utrecht (1713). Cette politique fut reprise au sortir de l'ère napoléonienne. L'indépendance de la Suisse avait été reconnue dans le premier traité de Paris du 30 mai 1814, mais sans que la neutralité y fût mentionnée. Le Congrès de Vienne promit à la Confédération, par déclaration du 20 mars 1815, de reconnaître et garantir sa neutralité perpétuelle, sous la seule condition d'accepter une transaction se rapportant aux discordes intérieures qui déchiraient alors la Confédération, transaction qui fut acceptée par la Diète le 27 mai 1815. Après la défaite définitive de Napoléon fut dressé, le 20 novembre 1815, date de la signature de la deuxième paix de Paris, l'acte "portant reconnaissance et garantie de la neutralité perpétuelle de la Suisse et de l'inviolabilité de son territoire". Cet acte porte les signatures des représentants de l'Autriche, de la France, de la Grande-Bretagne, du Portugal, de la Prusse et de la Russie. L'Espagne et la Suède y adhérèrent également par la suite.

- 5 -

La Suisse avait atteint le but qu'elle s'était fixé. Sa neutralité était reconnue par les Etats les plus importants de l'Europe.

De 1815 à 1848, la faiblesse de la Confédération incita les Grandes Puissances à s'autoriser de l'Acte de 1815 pour s'immiscer dans les affaires intérieures de la Suisse. Les révolutions de 1848, ainsi que l'affermissement de la Confédération à l'intérieur, permirent cependant d'éliminer ces influences étrangères.

L'idée de neutralité était loin d'être déjà parfaitement développée et ancrée en Suisse. On le vit lors de l'offre sarde d'une alliance offensive et défensive (1848). Toutefois, les événements politiques de 1848 obligèrent la Suisse à affirmer sa neutralité à plusieurs reprises. Il en fut de même lors de la guerre d'Italie en 1859 et de la guerre franco-allemande de 1870. L'histoire de la neutralité suisse au 19^e siècle montre de quelle importance a été la création de l'Etat fédéral, qui seule a permis de mener une politique cohérente et ferme et d'éliminer peu à peu toutes les pratiques contraires à la neutralité.

Pendant la première guerre mondiale, la volonté de neutralité de la Suisse s'avéra être, étant donnée l'opposition entre la Suisse allemande et la Suisse romande, le meilleur moyen de défense de la Suisse, moins contre l'étranger que contre les Suisses eux-mêmes. On se souvient de ce qui s'est passé en 1919 et 1920, lorsque la question de l'adhésion de la Suisse à la Société des Nations s'est posée: par l'art. 435 du Traité de Versailles les garanties stipulées en faveur de la Suisse par l'Acte du 20 novembre 1815 furent reconnues, tandis que la Déclaration de Londres, du 13 février 1920, reconnaissait de nouveau la neutralité suisse et instituait la neutralité dite différentielle.

Mentionnons par la suite l'affaire de Vilna, en 1921, l'affaire d'Abyssinie, en 1935, etc., puis le retour à notre politique de neutralité traditionnelle, dû à l'échec de la politique de sécurité collective instituée par la Société des Nations.

Pendant la deuxième guerre mondiale, la neutralité suisse fut en butte à des attaques parfois violentes. Il fut néanmoins possible, grâce à une politique prudente, de la sauvegarder, alors que d'autres pays, qui étaient aussi restés à l'écart du conflit, furent obligés de faire au vainqueur temporaire qu'était l'Allemagne nationale-socialiste des concessions incompatibles avec la neutralité.

§ 2. Caractère de la neutralité suisse .

On peut affirmer que la neutralité de la Suisse a un double caractère. D'une part, elle est unilatérale parce qu'elle résulte d'un acte de volonté de la Confédération qui a fait de la neutralité, en vertu de sa souveraineté, le fondement de sa politique, d'autre part, elle est conventionnelle parce qu'elle a été reconnue par traité en 1815, puis en 1919. On a dit avec raison que par cette reconnaissance la neutralité suisse était devenue un principe du droit des gens.

D'après les documents signés en 1814 et 1815, on peut se demander si la neutralité de la Suisse a été alors seulement reconnue ou également garantie. Cette question a été abondamment controversée. Dans son rapport de gestion du 2 juin 1860, le Conseil fédéral s'est prononcé en faveur de la garantie, interprétation à laquelle se rallient tous les auteurs étrangers et quelques auteurs suisses. D'autres auteurs, cependant, assez nombreux mais tous de nationalité suisse, contestent qu'il y ait garantie de la neutralité, admettant tout au plus la garantie du territoire.

L'accord de 1815 est-il encore en vigueur ?

Nous devons admettre et soutenir sans hésitation que le traité de 1815 est resté valable. L'article 435 du Traité de Versailles part du reste de ce point de vue. Quels sont actuellement les Etats conventionnellement obligés de respecter la neutralité suisse? A part les signataires des Actes de 1815, tous les Etats signataires des traités de Versailles, St-Germain, Neuilly et Trianon (qui tous trois contiennent une disposition identique à celle de l'art. 435 du Traité de Versailles), qui l'ont reconnue- sinon garantie. Remarquons, en ce qui concerne les premiers, que le Reich allemand, en 1870, a assumé la signature de la Prusse. Quant à la République autrichienne, elle a répudié la succession de la Double Monarchie austro-hongroise, de telle sorte qu'elle n'est plus liée par l'Acte de Vienne. De même, l'URSS a proclamé au début de son existence sa volonté de répudier toutes les obligations contractées par la Russie tsariste ou par le Gouvernement provisoire. Même si elle est contraire au droit des gens, cette décision doit être admise comme un fait irrévocable. L'Autriche, cependant, doit respecter la neutralité suisse en vertu du Traité de St-Germain, tandis que l'URSS n'est liée par rien. Les Etats-Unis, eux, n'ont pas ratifié le Traité de Versailles et ne sont donc pas tenus juridiquement de respecter la neutralité suisse, mais ils ont pourtant dans les deux guerres mondiales, déclaré vouloir la respecter. Quant

à l'Italie, elle s'est substituée à la Sardaigne qui avait également reconnu la neutralité permanente de la Prusse.

On peut se demander s'il serait indiqué de chercher à obtenir, de la part de l'URSS et des Etats-Unis, une déclaration de reconnaissance de la neutralité suisse. Mais actuellement une démarche de ce genre pourrait être interprétée comme si nous mettions nous-mêmes en doute la valeur et la validité de notre statut juridique d'Etat neutre. Elle aurait de fâcheuses conséquences politiques si elle aboutissait à un échec. Or, un succès est peu probable.

On peut formuler cette conclusion: Les actes par lesquels la neutralité perpétuelle de la Suisse a été reconnue par d'autres Puissances sont toujours valables et peuvent toujours être invoqués par nous, s'il y a lieu. Certains Etats, en particulier les Etats-Unis et l'URSS (si l'on tient compte de la décision, contraire au droit des gens, qu'elle a prise de refuser de reprendre les engagements internationaux assumés par les gouvernements russes qui ont précédé le gouvernement soviétique) ne sont cependant pas obligés par ces actes.

Du point de vue international, la Suisse est liée. Elle a l'obligation de rester neutre en vertu des engagements qu'elle a assumés en 1815 et en 1920.

Si la Suisse est liée du point de vue international, il semble qu'elle ait également cette obligation du point de vue constitutionnel.

Les opinions divergent toutefois sur cette dernière question. Il n'est pas sans intérêt de relever qu'elle a été discutée par la Diète en 1848, lorsqu'elle aborda l'examen de l'art. 2 de la Constitution fédérale le 17 mai 1848. Les délégations de Glaris, Zoug et Schaffhouse proposaient d'ajouter la défense de la neutralité aux autres buts de la Confédération. Mais, lit-on au recès, "on fit remarquer que la neutralité n'était pas un principe constitutionnel ou politique qui ait sa place dans une constitution fédérale. On ne pouvait en effet savoir s'il ne faudrait pas une fois l'abandonner dans l'intérêt de l'indépendance nationale. La neutralité avait deux aspects: qu'elle soit observée par d'autres Etats à l'égard de la Suisse, ou par la Suisse à l'égard des autres Etats. Si l'étranger ne voulait plus respecter la neutralité de la Suisse, s'il nous attaquait, alors il serait aussi peu sage qu'impossible de chercher à maintenir la neutralité aux dépens de sa propre existence. La neutralité est un moyen en vue d'un but; elle est une mesure politique qui apparaît comme bien adaptée à la défense de l'indépendance de la Suisse; mais la Confédération doit se réserver le droit, dans certaines circonstances, pour autant qu'elle l'estimerait convenable, de sortir de sa situation neutre." Au vote, seuls Uri, Glaris, Zoug, Schaffhouse et Obwald

- 8 -

se prononcèrent pour l'adjonction proposée.

Toutefois, dans son message du 14 octobre 1919 sur l'accord conclu entre la France et la Suisse tel qu'il figure à l'art. 435 du Traité de Versailles, le Conseil fédéral écrit ceci: "La neutralité suisse est désormais un principe constitutionnel inscrit dans le droit public suisse."

Je pense quant à moi que, si le maintien de la neutralité ne peut être considéré comme un des buts de la Confédération au même titre que l'indépendance nationale, il est néanmoins assimilable à un principe constitutionnel.

On peut se demander - c'est une question d'ailleurs théorique - si la Suisse pourrait renoncer à la neutralité et éventuellement comment.

Dans la mesure où cette neutralité a un caractère conventionnel, on peut soutenir que nous devrions obtenir l'abrogation de l'Acte de 1815 et de l'art. 435 du Traité de Versailles. Par ailleurs, si l'on confère à la neutralité le caractère d'un principe constitutionnel, un vote du peuple et des cantons modifiant les dispositions qui font état de la neutralité serait nécessaire.

La situation se présenterait tout autrement si notre neutralité était violée par une attaque armée contre notre pays. A ce moment-là, nous aurions toute liberté de recourir aux moyens les plus appropriés pour sauvegarder ou recouvrer notre indépendance.

§ 3. Contenu de la neutralité .

A. Généralités.

Quelle est la situation qui découle pour nous de notre statut de neutralité ? Quel est le contenu de la neutralité ?

Les droits et les devoirs des Etats neutres ont fait l'objet d'une convention de La Haye du 8 octobre 1907 concernant les droits et les devoirs des Puissances neutres en cas de guerre sur terre, qui ne constitue pourtant pas une réglementation complète de la neutralité. Il n'est pas douteux que, formellement, elle est encore valable, mais elle n'a pas été signée par toutes les Puissances. La Suisse y a adhéré, les Etats-Unis également. Mais d'autres pays comme la Grande-Bretagne et l'Italie, n'y ayant pas adhéré, ne sont pas liés par ses dispositions. Quant à l'URSS, ce que nous avons dit plus haut vaut également ici: elle a en principe répudié les obligations de la Russie - qui avait adhéré à la convention - et

elle n'a jamais déclaré faire une exception pour cette dernière.

Les principes qui sont à la base de la neutralité sont ceux d'abstention ou de non-participation et d'impartialité. Ce dernier peut être décomposé en deux principes particuliers, celui de parité consistant en un traitement égal des belligérants, et celui de réciprocité consistant à ne pas favoriser un parti au détriment de l'autre en omettant de repousser les violations de la neutralité qu'il commet. D'après une tendance récente, la neutralité ne pourrait être que totale, c'est-à-dire qu'on devrait englober dans la guerre au sens du droit international toute la vie de la nation. Tout ce qui favoriserait dans n'importe quel domaine un des belligérants violerait donc le devoir d'abstention qui découle de la neutralité. Cette tendance est en opposition avec le droit classique, qui fait de la neutralité une notion essentiellement militaire.

B. Neutralité militaire .

La neutralité est une abstention sans réserve en ce qui concerne les opérations militaires. Les prescriptions de la Convention de La Haye portent presque exclusivement sur la neutralité militaire.

a) Les devoirs de l'Etat neutre peuvent être déterminés comme suit:

1) devoirs d'abstention

- a. défense d'entreprendre des hostilités contre l'un ou l'autre des belligérants;
- b. défense de fournir des troupes;
- c. défense de fournir des secours financiers à l'ordre des belligérants;
- d. défense pour l'Etat neutre de fournir des armes et des munitions;
- e. défense de céder à l'un des belligérants un droit de souveraineté quelconque;

2) devoirs de prévention

L'Etat neutre peut et doit prévenir toute violation de neutralité de la part des belligérants. Le fait que l'Etat neutre repousse une violation de sa neutralité

ne constitue pas un acte de guerre. Ainsi lorsque nos aviateurs ont abattu des avions allemands qui survolaient notre territoire pendant la dernière guerre. Au contraire, s'il tolérait les violations de sa neutralité, il favoriserait le belligérant qui les commet et se départirait du devoir d'abstention. L'Etat neutre doit donc:

- a. ne pas devenir le théâtre des opérations;
- b. interdire au belligérant de faire passer à travers son territoire des troupes ou des convois de munitions ou d'approvisionnements;
- c. interdire de convertir son territoire en une base d'opérations par l'occupation ou la construction de fortifications, l'enrôlement de troupes, l'utilisation de stations radiotélégraphiques.

De plus, l'Etat neutre doit prévenir certains actes de la part d'individus qui se trouvent sur son territoire et voudraient favoriser le passage ou l'enrôlement de troupes, l'installation et l'utilisation de stations radiotélégraphiques;

quant aux

- 3) devoirs de tolérance, dont certains auteurs admettent l'existence et selon lesquels l'Etat neutre qui n'a rien fait pour repousser une violation de neutralité doit tolérer que l'autre belligérant prenne lui-même, s'il le faut, sur son territoire les mesures qui s'imposent, nous ne croyons pas qu'ils existent en réalité. En effet, la violation de neutralité commise par l'Etat neutre qui ne repousse pas les violations commises par l'un des belligérants n'autorise pas l'autre belligérant à en commettre une à son tour.

- b) A côté de leurs devoirs, les neutres ont certains droits qui sont mentionnés dans la Convention de La Haye ou qui découlent du caractère même de l'institution de la neutralité ou du droit des gens lui-même. Je ne veux pas entrer dans le détail de ces droits, mais relever simplement que l'Etat neutre a le droit, mais non l'obligation de recevoir sur son territoire des troupes belligérantes menacées de destruction par l'ennemi. Il doit alors les interner.

Le domaine militaire est le seul où l'on rencontre des prescriptions précises sur les droits et les devoirs de l'Etat neutre. Cela est dû au fait que la neutralité est une notion essentiellement militaire, comme la notion de guerre elle-même.

Cependant, comme je l'ai déjà relevé, une évolution s'est produite dans la forme et la nature mêmes de la guerre, qui n'a plus aujourd'hui un caractère aussi exclusivement militaire qu'autrefois. Elle a pris deux formes nouvelles: l'une économique, l'autre intellectuelle: la propagande est une arme qui joue un rôle important dans la guerre moderne. Ce phénomène a exercé une influence sur la neutralité, et deux notions nouvelles sont apparues: la neutralité économique et la neutralité morale.

C. Neutralité économique .

La notion de neutralité économique se base sur l'idée que dans la guerre, l'arme économique est aussi importante, sinon plus, que l'arme militaire et que, par conséquent, sous peine de faillir à son devoir d'abstention, l'Etat neutre doit observer une attitude de neutralité aussi dans ce domaine.

D'une manière générale, le droit international, coutumier et codifié, de même que la doctrine, sont restés, jusqu'à la première guerre mondiale, de l'avis qu'en principe la neutralité ne touchait pas le terrain économique et qu'en cette matière, l'Etat neutre gardait sa liberté. La seule restriction admise concernait le commerce des armes et des munitions, auquel l'Etat neutre (à la différence des particuliers) ne peut se livrer. Encore aujourd'hui, on ne peut pas placer la guerre économique sur le même pied que la guerre militaire. La guerre économique, juridiquement, ne peut avoir qu'un caractère subsidiaire. Et le fait que la guerre est menée avec des moyens économiques aussi bien que militaires ne signifie pas nécessairement que la neutralité doive s'étendre également au domaine économique.

Peut-on donc en conclure que la neutralité est compatible avec la liberté absolue du commerce des neutres ? Il faut admettre qu'ici encore, une évolution s'est produite, en raison de l'extension prise par la guerre économique au cours des deux dernières guerres mondiales. Le secteur militaire est devenu toujours plus étroitement dépendant du secteur économique à cause du développement extraordinaire des armements et de leur emploi toujours plus étendu dans les opérations militaires. Il n'y a plus d'échanges économiques indifférents. Si donc le droit de neutralité ne porte pas atteinte à la liberté économique de l'Etat neutre, la politique de neutralité crée des droits et des devoirs à l'égard des neutres et des belligérants.

On ne peut cependant pas appliquer à la neutralité économique les mêmes principes qu'à la neutralité militaire. Une égalité de traitement absolue est exclue, étant données la complexité des rapports économiques et la diversité de structure des économies nationales. Mais l'Etat neutre devra éviter de favoriser indûment un des belligérants dans la conduite de la guerre et ne pas prendre des mesures économiques qui constitueraient une immixtion active dans le cours des hostilités. Il faut trouver un compromis entre les intérêts opposés des neutres et des belligérants. Il est impossible d'arrêter des règles rigides.

Au cours de la dernière guerre, la Suisse a appliqué certaines règles qui s'inspirent des principes relevés ci-dessus. L'une est celle du courant normal. Notre pays s'est efforcé de maintenir avec les deux partis belligérants des échanges commerciaux dans les mêmes proportions qu'avant la guerre, pour autant que le partenaire était capable et d'accord de livrer.

La Suisse s'est toujours refusée à admettre qu'il y ait pour elle une obligation juridique d'observer une certaine neutralité dans le domaine économique, point de vue qui a été exposé clairement dans le message du 4 août 1919.

D. Neutralité morale .

La neutralité morale peut s'entendre de l'Etat ou des individus. La plupart des auteurs estiment que l'Etat n'a pas d'obligation dans ce domaine. D'autres, au contraire, sont d'avis que l'Etat neutre doit observer une certaine attitude morale, c'est-à-dire s'abstenir de prendre parti. La neutralité impliquerait donc aussi une renonciation à tout jugement moral, étant entendu que cela ne concerne que les manifestations officielles de l'Etat et la presse officielle.

Les nationaux-socialistes allaient même plus loin en prétendant imposer le même devoir aux ressortissants de l'Etat neutre.

La Suisse a toujours admis que la neutralité était une notion d'Etat et qu'elle ne portait pas atteinte à la liberté d'opinion et d'expression individuelle. Nous ne reconnaissons donc pas la neutralité morale des individus, mais admettons que l'Etat doit adopter une certaine attitude d'impartialité. Nous devons nous en tenir à cette conception, bien qu'elle soit contestée par les régimes totalitaires.

On peut se demander s'il n'y a pas une part de fiction dans la distinction que nous faisons entre l'Etat et le peuple, l'un devant rester neutre, l'autre étant libre de prendre parti. Ne pourrait-on pas soutenir que, dans une démocratie directe, où la volonté du peuple est déterminante, il est difficile de vouloir faire abstraction de l'opinion publique, qui est l'opinion du souverain et qui peut être considérée comme ayant un caractère aussi officiel, en fait, que celle des autorités? Notre conception de la démocratie et des relations entre l'individu et l'Etat, la distinction que nous faisons entre l'Etat et les particuliers, le respect que nous avons des libertés personnelles fondamentales, empêchent que nous puissions entrer dans ces vues. La question ne peut pas se poser pour nous. Si elle se posait, je la résoudrais personnellement dans le sens que la neutralité de l'Etat est une chose et la liberté d'opinion et d'expression personnelle une autre chose.

Je pense toutefois que, dans sa résistance et sa lutte contre toute idéologie totalitaire, notre opinion publique et notre presse doivent avant tout se placer sur le terrain de la politique intérieure.

E. Distinction entre la neutralité et la politique de neutralité.

Le message de 1919 insiste sur la distinction à faire entre la neutralité, qui est l'ensemble des droits et des devoirs internationaux inhérents à l'état de neutralité, et la politique de neutralité, qui est "l'attitude d'un Etat neutre dans les affaires qui ne sont pas réglementées par le droit de la neutralité, mais sur lesquelles la neutralité exerce une influence indirecte". La politique de neutralité dépend de la libre volonté de l'Etat neutre, elle est une question d'appréciation politique, et la liberté de l'Etat neutre à cet égard ne peut et ne doit être limitée ni supprimée par une extension exagérée de ses devoirs de neutralité.

Cette distinction est essentielle, parce que, si la neutralité comme telle est une notion rigide, la politique de neutralité, qui en est dans une certaine mesure l'application, permet de tenir compte des contingences et, sans toucher aux règles fondamentales ou y déroger, de les compléter suivant les fluctuations inévitables de la politique internationale.

- 14 -

Nous avons vu que, si la neutralité comme telle a toujours impliqué l'obligation pour un Etat de se tenir à l'écart d'une guerre entre d'autres Etats, les droits et les devoirs attachés à la neutralité ne sont pas restés constamment les mêmes. La politique de neutralité doit ainsi sans cesse être vérifiée et révisée, cela d'autant plus que les périodes de paix et de guerre ne sont pas toujours nettement tranchées. L'état dans lequel se trouve actuellement le monde est caractéristique à cet égard.

Nous devons considérer comme un minimum les devoirs des Etats neutres tels qu'ils ont été codifiés dans la Convention de La Haye de 1907, et continuer à nous conformer strictement aux prescriptions de cette convention, en considérant qu'elle est toujours en vigueur.

Mais nous ne devons pas avoir l'illusion que le respect de ses dispositions suffirait à faire admettre généralement que nous soyons réellement neutres.

Il nous faut renoncer, dans notre appréciation de ce que doit être notre politique de neutralité, à trouver des solutions qui soient nécessairement agréées par tous les Etats. Mais nous devons néanmoins chercher des solutions qui soient objectivement défendables, je dirais plus: incontestables pour tout juge de bonne foi. Nous devons rejeter dans la mesure du possible toute conception opportuniste de la neutralité, j'entends par là les conceptions que pourrait nous inspirer le sens de nos intérêts immédiats ou passagers. Je dis dans la mesure du possible, parce qu'il peut arriver que nous soyons contraints par des nécessités vitales de prendre des décisions que nous ne prendrions pas si nous étions entièrement libres, même si, en soi, elles ne sont pas contraires à la neutralité.

Nous devons toujours nous placer à un double point de vue, - et c'est ce qui rend difficile la discussion publique du problème de la neutralité - :

d'une part, celui des principes, que nous considérons comme obligatoires pour nous, que nous admettons comme nous liant absolument, et que nous pouvons proclamer à la face du monde;

d'autre part, celui des règles auxquelles nous nous soumettons volontairement, sans y être tenus, mais parce que les circonstances rendent opportune leur application.

- 15 -

J'aimerais être bien compris. Il ne s'agit pas de pratiquer une double diplomatie, l'une ouverte, l'autre secrète. Mais il y a certainement chez nous une propension dangereuse - d'ailleurs explicable -- à donner à la neutralité une extension injustifiée, à la faire intervenir dans des domaines qui lui sont étrangers. Et nous devons éviter de donner nous-mêmes de la neutralité une interprétation trop large qui pourrait un jour se retourner et être invoquée contre nous. En revanche, dans notre comportement, nous ne devons pas hésiter, quand c'est possible, à aller au delà de ce que la neutralité nous interdit absolument ou à rester en deça de ce qu'elle nous permet.

C'est pourquoi, dans des déclarations qui lient les autorités, nous devons éviter de donner in abstracto des définitions trop précises de ce que la neutralité autorise ou interdit et insister sur les principes fondamentaux. Le message du Conseil fédéral du 4 août 1919 me paraît avoir énoncé ces principes d'une manière définitive. Je laisse de côté les considérations sur la neutralité différentielle nécessaires en raison des engagements que nous prenions en accédant à la Société des Nations. J'ai déjà eu l'occasion d'exprimer mon hostilité à l'égard des qualificatifs que l'on accole à la neutralité: intégrale, absolue, différentielle. Ils ont eu leur utilité, même leur nécessité en 1920 et en 1938. Mais ils sont de nature à induire en erreur et à faire croire qu'il y a des degrés dans la neutralité, des demis ou des trois quarts de neutralité, ou encore une neutralité deux cents pour cent, une espèce de superneutralité. Il me paraît plus simple et plus juste, plus véridique, de dire qu'il y a la neutralité avec les obligations qu'elle impose et les droits qu'elle comporte.

Je suis resté jusqu'à présent sur le terrain de l'histoire, du droit, des principes. Si les règles du droit des gens étaient respectées, nous pourrions dormir tranquilles. Mais la politique n'a jamais été aussi éloignée du droit et des principes qu'aujourd'hui, et la réalité contemporaine pose pour notre pays toutes sortes de problèmes.

Je tiens d'abord à relever que les principes que j'ai exposés supposent l'état de guerre, et qu'en temps de paix, notre neutralité ne nous impose qu'une obligation: celle de ne pas adhérer à une alliance et d'une manière générale de ne pas prendre d'engagements qui puissent nous entraîner automatiquement dans une guerre.

Il y a ailleurs qu'en Europe des conflits ouverts ou latents et la guerre pourrait éclater sur un autre continent, ainsi en Asie. Les problèmes européens deviendraient secondaires. Bien qu'aujourd'hui, aucun Etat ne paraisse vouloir prendre l'initiative d'une guerre, le risque d'un nouveau conflit armé dans lequel l'Europe serait impliquée ne peut être exclu.

b) A côté des problèmes politiques encore ouverts qui attendent une solution et dont un pourrait devenir une cause de guerre (Allemagne, Berlin, Grèce, Palestine, Chine, Corée, etc.), il y a un fait fondamental lié à ces problèmes et qui contribue à empêcher leur solution: c'est la division idéologique et politique du monde, et en particulier de l'Europe, en deux. D'un côté le communisme, instrument au service d'une politique bien définie, de l'autre les forces non communistes, les unes hostiles, les autres simplement décidées à résister au communisme. Celui-ci est conquérant et exclusif. Il entend dominer seul et refuse de partager le pouvoir. Il tend à l'universalité.

La Suisse, qu'elle le veuille ou non, par le simple fait qu'elle est une démocratie et qu'elle répudie le communisme, est impliquée dans ce conflit idéologique. Sans qu'elle ait aucune animosité à l'égard de l'URSS et des autres pays à gouvernement communiste, ceux-ci sont hostiles à la Suisse, dont le régime largement démocratique est peu favorable au développement du communisme. Celui-ci cherche par tous les moyens à s'infiltrer, à se développer et à s'étendre dans tous les pays, en particulier en France et en Italie. Ses chances de succès sont liées à la persistance et à l'aggravation des difficultés économiques consécutives à la guerre.

Dans le cas d'une nouvelle guerre, il n'est pas possible de dire aujourd'hui si la neutralité de la Suisse serait respectée. Comme on l'a déjà relevé, tous les Etats n'ont pas reconnu notre neutralité. On sait d'autre part que les traités internationaux signés par un Etat ne sont pas nécessairement respectés par lui. La neutralité de la Suisse peut donc dépendre de l'intérêt qu'une puissance pourrait avoir à violer ou à respecter cette neutralité. Cet intérêt peut être militaire, économique, idéologique.

Quant à la politique de neutralité, sa pratique présentera pour nous toujours plus de difficultés. Il ne suffit pas pour un Etat de proclamer une politique. Il faut encore que les autres Etats reconnaissent et lui permettent de faire cette politique. Or il y a un certain nombre de constatations à faire.

1) Comme je l'ai déjà relevé, si la neutralité de la Suisse a été reconnue, en 1815 puis en 1920, par la plupart des Puissances européennes, elle ne l'est ni par les USA ni par l'URSS, qui a répudié les engagements pris par l'ancienne Russie tzariste. Ces deux Puissances n'ont pas signé le traité de Versailles. Du point de vue du droit des gens, elles n'ont donc pas l'obligation de respecter notre neutralité comme les Etats qui s'y sont expressément engagés. On sait que les Puissances - surtout les grandes - ne se sentent pas toujours liées par les traités qu'elles ont signés, de sorte que ce point peut apparaître comme secondaire. Il n'est cependant pas sans importance.

2) La neutralité de la Suisse, jusqu'en 1939, était un élément ou, si l'on veut, un accessoire de l'équilibre européen. C'est à ce titre qu'elle a été reconnue par les autres Etats en 1815 et en 1920 comme étant dans les intérêts de l'Europe et de la paix. Aujourd'hui, l'équilibre européen est rompu, et nous faisons, géographiquement et idéologiquement, partie de l'Europe occidentale, à laquelle s'oppose l'Europe orientale, dominée par l'URSS et entièrement communiste. Notre politique de neutralité ne peut donc plus être ce qu'elle a été, une politique d'équilibre. Par notre adhésion au plan Marshall, nous nous exposons au reproche soviétique de favoriser la résistance de l'Occident à l'expansion du communisme. En restant à l'écart de l'Union européenne et du pacte de l'Atlantique, nous attirons sur nous le grief inverse de servir les intérêts de l'URSS, qui cherche à empêcher les Etats de l'Ouest de s'unir pour leur défense commune et à affaiblir ainsi leur résistance. Il n'y a pas un acte, ni une abstention qui ne puissent nous être reprochés comme favorisant l'un ou l'autre des groupes d'Etats en présence.

3) On a tendance à considérer que les événements actuels sont pareils à ceux qui ont précédé la guerre de 1939 à 1945. On oublie que, s'il y a une certaine analogie entre les deux doctrines totalitaires: national-socialisme et communisme, la situation est cependant tout à fait différente. Elle l'est en particulier sur trois points.

En 1939, la majorité des Etats avaient proclamé leur neutralité et, parmi eux, les Etats-Unis, l'URSS et, en Europe, les Etats scandinaves, la Belgique, les Pays-Bas, le Luxembourg. Aucune mesure de défense commune n'avait été envisagée, bien que chaque Etat se sentit plus ou moins menacé. Le monde n'était pas comme aujourd'hui divisé en deux. Il y avait, à côté des belligérants du début, la majorité

de ceux qui étaient neutres et avaient l'espoir de rester en dehors du conflit. La neutralité a réussi à deux pays, la Suisse et la Suède, qui n'ont pas été épargnées essentiellement à cause de leur neutralité, mais pour des raisons qui sont avant tout d'ordre militaire et économique. Il faut d'ailleurs souligner que notre politique de neutralité, même si elle n'a pas été décisive, a augmenté nos chances d'être épargnés.

Par ailleurs, alors qu'en 1939 chaque Etat poursuivait sa propre politique, aujourd'hui une tentative est en train de s'accomplir pour organiser la défense de l'Occident contre l'expansion communiste et soviétique.

Enfin, l'idéologie totalitaire représentée par le national-socialisme ne poursuivait pas les mêmes buts que l'idéologie communiste. Elle avait un caractère national beaucoup plus accentué que cette dernière, qui tire sa force de la notion de classe, ce qui lui donne des appuis dans presque tous les pays.

4) Nous avons toujours considéré la neutralité comme une notion d'Etat, admettant qu'elle ne limitait pas la liberté de pensée et d'expression individuelle. Nous avons ainsi rejeté la neutralité morale, avec raison. Mais les régimes totalitaires contestent cette distinction entre la neutralité de l'Etat et la liberté individuelle. Ils considèrent que lorsqu'un conflit idéologique s'identifie à un conflit politique et que l'opinion publique est à peu près unanime à prendre parti nettement à l'égard d'une idéologie incarnée par un Etat et une politique déterminée, on ne peut pas admettre que ce pays soit réellement neutre. Dans la guerre de 1870/71 et encore dans celle de 1914 à 1918, l'opinion publique suisse était divisée. En revanche, dans celle de 1939 à 1945, la neutralité suisse était déjà contestée en raison de l'attitude de notre opinion publique. Aujourd'hui, il en est de même. Du côté de l'Est, on conteste que la Suisse soit neutre en raison de l'attitude du peuple et de la presse, nettement hostile au communisme et au régime de démocratie populaire. Il y a là un phénomène dont on ne doit pas sous-estimer l'importance. En cas de conflit armé, il pourrait être décisif dans un sens défavorable pour nous.

Si j'ai attiré votre attention sur ces quelques aspects du problème de la neutralité, c'est parce que j'ai le sentiment que nous simplifions trop ce problème, que nous l'envisageons d'une manière unilatérale, en fonction du passé, sans nous rendre compte de ses aspects extérieurs. Nous risquons d'en arriver à une conception formelle de la neutralité, sans relation avec les réalités actuelles.

- 20 -

Le principe fondamental de notre politique extérieure doit rester la neutralité. Nous n'avons aucune raison d'y renoncer. En cas de guerre, elle nous donne une chance de rester en dehors du conflit. La politique de neutralité reste conforme aux exigences de notre politique intérieure. Elle seule assure notre cohésion nationale. Elle nous permet de continuer à entretenir des relations correctes avec tous les pays.

Mais nous ne devons pas nous cacher que la neutralité ne suffit pas à assurer à elle seule notre avenir et notre indépendance. Elle est le moyen par lequel nous espérons continuer à être préservés de la guerre. Mais il peut n'y avoir pas de nouvelle guerre. Le danger qui actuellement nous menace réside, plus que dans le risque de guerre, dans le désordre économique et financier dans lequel se trouve l'Europe et qui favorise incontestablement les buts ouvertement proclamés et poursuivis par le communisme. Or la neutralité est un remède inefficace contre la décomposition économique et politique de l'Europe, qui pourrait avoir, non seulement pour notre indépendance mais aussi pour notre existence nationale, des conséquences aussi graves qu'une guerre si elle permettait l'établissement de régimes totalitaires dans tous les pays qui nous entourent. C'est pourquoi nous ne pouvons pas nous désintéresser du redressement de l'Europe et nous devons nous associer, dans la mesure où notre neutralité nous le permet, aux tentatives qui sont faites en vue du relèvement économique du continent, qui est la première condition de sa renaissance. Nous avons un intérêt majeur, vital, au succès de ces tentatives. La difficulté est de déterminer si, en principe, nous pouvons nous associer à ces efforts et éventuellement dans quelle mesure et dans quelles limites. C'est là le problème fondamental que pose aujourd'hui notre neutralité. Je ne veux pas le développer plus longuement, mais je voudrais relever seulement qu'il y a là un sujet de méditation et de discussion pour votre Comité. Il me paraît d'ailleurs qu'un tel sujet se prête peu, dans les circonstances actuelles, à un débat public.

Je veux maintenant conclure brièvement.

Mes conclusions sont les suivantes :

1. Nous devons rester fermement attachés à la neutralité, qui a un double avantage :

- a) elle nous donne une chance de rester à l'écart d'une nouvelle guerre;

- b) elle nous indique la ligne que nous devons suivre dans nos relations avec l'extérieur. Elle assure ainsi la continuité de notre politique étrangère.

2. Notre politique de neutralité nous impose, dans les circonstances actuelles, une grande réserve, mais elle ne doit pas être timorée. Elle nous interdit absolument toute participation à une alliance militaire. Elle doit nous faire considérer comme inopportune une adhésion à une organisation politique européenne ne groupant que les Etats de l'Europe occidentale, même si cette adhésion n'implique aucun engagement militaire. Elle ne s'oppose pas à notre participation active à une organisation comme l'OECE, aussi longtemps que celle-ci poursuit des buts strictement économiques, que son action ne s'exerce contre aucun pays et que le fait d'en être membre ne nous empêche pas de continuer à entretenir des relations économiques normales avec les Etats qui n'en font pas partie. Le fait que ces Etats sont hostiles à cette Organisation parce qu'elle contrecarre leurs desseins politiques est indifférent. C'est à nous seuls qu'il appartient de juger objectivement ce que notre statut de neutralité nous permet ou nous interdit.

3. La lutte contre le communisme, qui constitue un danger pour notre pays, pour ses institutions démocratiques et pour notre indépendance et même notre existence nationales, est une affaire de politique intérieure et ne doit pas prendre la forme d'une hostilité à l'égard de pays ou de gouvernements étrangers.
