dodis.ch/42599

189

E 2/528

Le Ministre de Suisse à Paris, Ch. Lardy,
au Chef du Département des Affaires étrangères, A. Lachenal

L personnelle et confidentielle Paris, 28 novembre 1895

En me référant à nos entretiens de l'été dernier sur notre «mobilisation politique», j'ai l'honneur de vous remettre sous ce pli un commencement, à savoir un *avant-projet d'ordonnance de neutralité*[1], avec commentaire soit exposé des motifs et exemples historiques à l'appui.

Au fur et à mesure de l'achèvement des autres parties du travail, je Vous les ferai parvenir par des occasions sûres, désirant seulement que ces études dorment le plus longtemps possible dans les cartons. Vous serez étonné de la confusion qui règne dans et entre nos lois chaque fois qu'on serre la question de plus près, notamment pour trouver la sanction des défenses inscrites au projet.[2]

ANNEXE

Avant-projet d'Ordonnance concernant la Neutralité de la Suisse

M Confidentiel Novembre 1895

L'ordre suivi dans le projet[3] cherche à se rapprocher de l'ordre naturel des faits en cas de guerre entre les voisins de la Suisse.

En première ligne, on a visé les mesures à prendre à *l'intérieur* de la Suisse, en vue d'écarter tout reproche de participation de la Suisse aux hostilités des tiers: Exportations d'armes (art. 1er); Rassemblements à la frontière (art. 2); Enrôlements pour les belligérants (art. 3); Formation à l'étranger de légions suisses (art. 4); Subsides financiers envoyés de Suisse (art. 5); Manifestations antipatriotiques de la presse ou appels à une participation aux hostilités (art. 6).

En seconde ligne, on a mis ce qui concerne les *Transits* compromettants pour la neutralité de la Suisse. Transit d'armes (art. 7); Transit de personnes isolées ou de correspondances militaires (art. 8); Transit de groupes (art. 9).

Enfin on a traité les mesures à prendre par suite de faits venant de *l'extérieur* et imputables aux belligérants. Dans les deux premiers chapitres, il s'agissait plutôt d'un non faciendum. Dans le dernier chapitre, il s'agissait surtout de repousser des atteintes extérieures: Surveillance des suspects (art. 10); Traitement des déserteurs (art. 11); des réfractaires et insoumis (art. 12); des troupes belligérantes demandant un asile (art. 13); des individus en armes venant du théâtre de la guerre, sans faire partie de l'armée (art. 14); et enfin, des réfugiés civils (art. 15).

---

1. *Reproduit partiellement en annexe au présent document.*
2. *Note marginale de Lardy en bas du document:* M. Odier, député au Conseil des Etats, veut bien se charger de ce pli.
3. *Note en marge:* N.B. le texte du projet est *souligné.* Chaque article est suivi d'un commentaire explicatif.

Dodis

dodis.ch/42599

Préambule: Le Conseil fédéral suisse voulant préciser les principaux actes non-compatibles avec la déclaration de neutralité adoptée ce jour par l'Assemblée fédérale, en vue de la guerre qui vient d'éclater entre... Vu l'article 102 chiffres 8 et 9 de la constitution fédérale, arrête:

Il a paru utile d'indiquer dans le préambule que l'ordonnance ne vise pas tous, mais seulement quelques-uns des cas qui peuvent se rencontrer. Il a paru utile de mentionner expressément l'art. 102, chapitres 8 et 9 de la constitution fédérale, qui donne au Conseil fédéral la compétence de:

« Veiller aux intérêts de la Confédération vis-à-vis du dehors, à la sûreté extérieure de la Suisse, au maintien de son indépendance et de sa neutralité », afin de donner à l'ordonnance sa base constitutionnelle. On pourrait y ajouter encore la phrase:

« Vu les pleins pouvoirs donnés au Conseil fédéral par l'arrêté de l'Assemblée fédérale en date du..»

Il a paru inutile et dangereux de faire jamais mention dans le projet de ce qui était permis.

En théorie, tout ce qui n'est pas défendu est permis; mais il semble pratique de réserver la liberté d'action du Conseil fédéral dans la plus large limite possible, parce que, l'expérience de la guerre de 1870 a démontré que les belligérants essayent d'une foule de ruses pour utiliser le territoire neutre et qu'il importe de ne pas se désarmer contre les ruses.

Art. 1er

« L'exportation d'armes, de munitions, et de matériel de guerre en général, à destination des Etats voisins belligérants est interdite, ainsi que tout rassemblement d'objets de cette nature à proximité de la frontière des dits Etats. »

« En cas de contravention, les objets dont il s'agit seront mis sous séquestre aux frais des contrevenants. »

« La saisie pourra être opérée tant par les autorités militaires que par l'administration des douanes fédérales et par les autorités de police des cantons. Avis de la saisie devra être donné immédiatement à l'administration du matériel de guerre fédéral, qui statuera sur les mesures de détail relatives aux séquestres. »

« Les expéditions d'armes ou de matériel de guerre à destination d'autres Etats peuvent aussi être interdites ou soumises à une autorisation préalable sur le préavis du Département militaire suisse, ou du général en chef, si cela paraît utile pour les besoins de la défense nationale. »

[...] [4]

Art. 2

« Sont interdits tous rassemblements de personnes armées à proximité de la frontière d'un des Etats belligérants, en dehors des levées faites par les autorités suisses compétentes. »

« En cas de refus de se disperser, les individus composant ces rassemblements seront sommés de mettre bas les armes et, s'ils n'obtempèrent pas à cet ordre, ils y seront contraints par la force. Le Conseil fédéral devra être immédiatement avisé et déférera les contrevenants à l'autorité judiciaire. »

[...] [5]

Art. 3

« Indépendamment des peines édictées par la loi du 30 juillet 1859 contre les citoyens suisses qui se laissent enrôler pour un service étranger et contre les individus qui pratiquent en Suisse l'enrôlement pour un tel service, il pourra être procédé à l'internement des individus étrangers à la Suisse, qui s'y laisseraient enrôler pour un service étranger, sans préjudice des poursuites qui pourraient être exercées par application de l'art. 39 du code pénal fédéral du 4 février 1853. »

« Toute publicité en vue de procéder en Suisse à des enrôlements pour le service d'un des belligérants est interdite. »

---

4. *Suit le commentaire de Lardy concernant l'article reproduit.*
5. *Cf. supra, note 4.*

dodis.ch/42599

« Le présent article ne s'applique pas au fait, pour le ressortissant étranger établi en Suisse, de répondre dans son pays à l'appel sous les drapeaux d'un des états belligérants ou d'aller y contracter un engagement volontaire. »

[...] [6]

Art. 4

« Tombe sous l'application de la loi fédérale du 30 juillet 1859 concernant les enrôlements pour un service militaire étranger, le fait par un ou plusieurs citoyens suisses, d'organiser, hors de Suisse, un corps destiné au service d'un des belligérants, ou de s'y laisser enrôler. »

[...] [7]

Art. 5

« Est interdite toute souscription, collecte, émission faite avec publicité en Suisse à l'effet de procurer des subsides en argent ou en nature à l'un des belligérants. »

« Ne tombent pas sous l'application de cet article les collectes ou souscriptions au profit des blessés ou autres victimes de la guerre, ni la participation par des établissements suisses ou par des particuliers, habitant la Suisse, à des emprunts émis hors de Suisse par les Etats belligérants. »

[...] [8]

Art. 6

« La libre manifestation de l'opinion publique n'est pas restreinte pendant une guerre dans laquelle la Suisse n'est pas elle-même impliquée et aussi longtemps que la loi martiale n'a pas été mise en vigueur. Il est toutefois particulièrement recommandé à la presse d'apporter, dans ses jugements, autant de prudence que de modération, de tenir compte du fait qu'un grand nombre de ressortissants des Etats belligérants vivent sur le sol suisse et y sont animés des mêmes passions que leurs compatriotes personnellement engagés dans la guerre; que le devoir d'une presse libre est de conserver une juste mesure dans un pays neutre, et qu'en particulier toutes excitations, toutes insinuations haineuses, toute publication de nouvelles à sensation mal contrôlées, peuvent faire dévier la presse de son noble rôle qui est de guider l'opinion dans la voie de l'appréciation équitable et digne des événements survenus sur le théâtre de la guerre. »

« Les publications par la voie de la presse qui constitueraient des actes tombant sous le coup des lois (voir notamment le code pénal fédéral du 4 février 1853, art. 13 et ss., art. 37, 39, 47, 48, 69 à 72, le code pénal militaire du 27 août 1851, article 45, et les art. 6 et 7 de l'ordonnance du 8 mars 1887 sur le service territorial) seront sévèrement réprimées. »

« La discrétion la plus absolue est recommandée sur les mouvements de troupes fédérales. »

« Dans les guerres récentes, les journaux des pays neutres ont été l'objet de l'attention incessante des Etats-majors des armées belligérantes, ce qui impose la plus grande réserve à la presse suisse, dans le choix de ses correspondants et dans celui des nouvelles qu'elle publie. »

[...] [9]

Art. 7

« Est interdit le transit d'armes ou de matériel de guerre à destination ou en provenance d'un des Etats belligérants limitrophes de la Suisse. »

« Les autorités préposées à la surveillance du transit sont autorisées à exiger toutes les justifications indispensables pour établir l'exactitude des déclarations sur la provenance et la destination réelles et à refouler tous les envois pour lesquels les justifications demandées ne seraient pas complètement fournies. »

[...] [10]

---

6. *Cf. supra, note 4.*
7. *Cf. supra, note 4.*
8. *Cf. supra, note 4.*
9. *Cf. supra, note 4.*
10. *Cf. supra, note 4.*

dodis.ch/42599

Art. 8

«Le passage d'individus isolés, en uniforme, même non armés, est interdit à travers le territoire suisse s'ils appartiennent à l'un des Etats belligérants.»

«Les individus de cette catégorie seront internés, à moins qu'ils ne préfèrent retourner sur leur pas.»

«Les autorités de police des cantons-frontière, auront la faculté de tolérer le passage des gendarmes ou douaniers des Etats limitrophes, pour la continuation des relations habituelles de frontière.»

«Les étrangers non uniformés, paraissant aptes au port d'armes et appartenant à l'un des Etats belligérants, seront surveillés avec soin, pendant leur passage sur le territoire suisse, en vue de rechercher si ces transits ne tombent pas sous l'application de l'article suivant:

sont également interdites les correspondances à travers le territoire suisse, en provenance ou à destination des Etats belligérants, en dehors des moyens de transport normaux et réguliers.»

[...][11]

Art. 9

«Le transit de groupes, même non uniformés et non armés d'hommes se rendant sous les drapeaux d'un des belligérants, et, en général, toute organisation en vue de faire passer par le territoire suisse des subsides en hommes à l'un des belligérants, sont interdits, même si chaque passage isolé se composait d'un nombre très restreint d'individus.

Les contrevenants seront (traités comme) internés, sans préjudice des dispositions du code pénal fédéral.»

[...][12]

Art. 10

«Il est particulièrement recommandé aux autorités cantonales de police, notamment à la frontière, d'exercer une surveillance spéciale et rigoureuse des auberges et des étrangers suspects.»

«Tous ceux qui se livreraient sur territoire suisse à des excitations, devront être signalés immédiatement au Département fédéral de justice et police. Ordonnance du 8 mars 1887 sur le service territorial et le service des étapes. Art. 6 et 7, RO. n^elle^ série X, page 16.»

[...][13]

Art. 11

«Les déserteurs, c'est-à-dire les individus qui abandonnent leur corps de troupes, seront, s'ils appartiennent à l'armée ou à un corps de troupes dépendant d'un des Etats belligérants, arrêtés à leur arrivée sur le territoire suisse, par l'autorité civile ou militaire de la frontière; leurs armes seront envoyées à la direction du matériel fédéral de guerre, section administrative.»

«Les hommes seront mis à la disposition de l'autorité cantonale de police, qui, dans la huitaine, enverra, sur chacun d'eux, un rapport et des propositions au Département fédéral de justice et police. Ceux auxquels il n'aura pas été possible de procurer à bref délai une occupation civile, pourront, soit être considérés comme internés et mis comme tels à la disposition et sous la surveillance de l'autorité militaire, soit expulsés sur une frontière autre que celle de leur pays et que celle de l'ennemi de leur pays.»

[...][14]

Art. 12

«Les réfractaires ou insoumis, c'est-à-dire les étrangers qui n'auront pas répondu à l'appel sous les drapeaux d'un des Etats belligérants feront l'objet d'une surveillance particulière de la part des

---

11. *Cf. supra, note 4.*
12. *Cf. supra, note 4.*
13. *Cf. supra, note 4.*
14. *Cf. supra, note 4.*

dodis.ch/42599

autorités cantonales; s'ils donnent lieu à des plaintes, ou se trouvent sans moyens d'existence, ils seront signalés au Département fédéral de justice et police qui procédera à leur égard comme envers des déserteurs.»

[...][15]

Art. 13

«Les troupes de l'un des Etats belligérants qui tenteraient de pénétrer sur territoire suisse et qui n'obtempéreraient pas immédiatement à l'invitation de retourner sur leurs pas, seront sommées de mettre bas les armes ou repoussées par la force.»

«Après le désarmement les hommes seront dirigés sur l'intérieur de la Suisse, conformément aux ordres de l'autorité militaire ou aux arrangements spéciaux convenus avec leurs chefs avec l'approbation expresse du commandant en chef de l'armée suisse.»

«Les officiers conserveront leur épée, seront séparés de leurs hommes à l'exception s'il y a lieu des médecins et devront signer l'engagement d'honneur de ne pas s'éloigner du district qui leur sera assigné comme résidence; ils devront se présenter tous les cinq jours à l'autorité qui leur sera indiquée.»

«Faute par eux de signer cet engagement ils seront internés dans une forteresse. Il leur sera alloué une solde fixée à 10 francs par jour pour les officiers généraux, 6 fr. pour les officiers supérieurs et 4 fr. pour les officiers subalternes.»

«Ils pourront être autorisés à porter des vêtements civils.»

«Les sous-officiers et soldats recevront la même nourriture que les soldats suisses; il leur sera alloué une solde uniforme de 25 centimes par jour. Cette solde pourra toutefois être réduite à celle dont ils bénéficiaient dans leur pays en temps de paix. Ils pourront être astreints à des travaux civils, tels que terrassements, endiguements, etc...»

«Les officiers, sous-officiers et soldats internés sont soumis à la discipline militaire et au code pénal militaire; les articles de guerre seront portés à leur connaissance. Les dispositions relatives aux complots entre internés, par exemple, en vue de concerter une fuite, seront appliquées dans toute leur rigueur. Il pourra être fait feu, mais pendant la poursuite seulement, sur tout interné qui essayerait de s'enfuir.»

«Tout officier interné qui aura quitté sans autorisation son district d'internement ou ne se sera pas présenté tous les cinq jours à l'autorité compétente, comme aussi tout officier ou soldat qui aura tenté de s'enfuir pourra être enfermé dans une forteresse.»

«Les peines disciplinaires prévues dans les règlements relatifs aux troupes suisses seront applicables aux internés de tout grade; la privation de solde pourra en outre être ordonnée comme punition.»

«Les espèces et autres valeurs apportées en Suisse, et le matériel de guerre y compris les chevaux et voitures, serviront de gage pour le remboursement des frais de surveillance et autres provoqués par l'internement.»

«A moins d'accord spéciaux avec les Etats belligérants, les internés ne seront renvoyés dans leur pays qu'à la conclusion de la paix ou des préliminaires de la paix.»

«Toutefois, pendant la durée de la guerre on pourra renvoyer à chacun des belligérants un nombre égal de leurs ressortissants internés.»

[...][16]

Art. 14

«Les individus armés, mais non uniformés qui tenteraient de pénétrer sur territoire suisse, seront sommés de déposer immédiatement les armes et mis en état d'arrestation.»

«Le Département fédéral de justice et police sera avisé télégraphiquement et pourvoira aux mesures à prendre.»

---

15. *Cf. supra, note 4.*
16. *Cf. supra, note 4.*

dodis.ch/42599

«En cas de refus de remettre leurs armes, ces individus seront repoussés par la force et ceux qui seraient arrêtés seront déférés à l'autorité judiciaire.»

[...][17]

Art. 15

«Les réfugiés civils arrivant sur territoire suisse à leurs frais seront internés à une distance convenable de la frontière; pour le cas où leur nombre serait considérable; il en sera donné connaissance immédiatement au Conseil fédéral qui avisera aux mesures nécessaires.»

«Sont exceptés les femmes, les enfants, les malades, les personnes très âgées et celles dont on a des motifs suffisants d'admettre qu'elles se comporteront tranquillement. Les réfugiés qui ne se soumettraient pas aux décisions des autorités ou, en général, donneraient lieu à des réclamations seront immédiatement renvoyés.»

[...][18]

---

17. *Cf. supra, note 4.*
18. *Cf. supra, note 4.*