

E 2001 (E) 1969/262 /12

*Conférence entre le Professeur W. Burckhardt, P. A. Feldscher et P. Bonna
au sujet de la neutralité du Liechtenstein, tenue à Berne le 10 janvier 1935¹*

PV GD² Confidentiel

M. *Bonna* expose qu'au cours de janvier 1934, le Gouvernement du Liechtenstein avait exprimé la crainte que des bandes nationales-socialistes ou des détachements de la Heimatwehr autrichienne puissent être amenés par les circonstances à vouloir pénétrer dans la Principauté et avait demandé aux Autorités suisses quelles mesures elles estimaient pouvoir prendre pour protéger le territoire du Liechtenstein³. D'accord avec le Département politique, le Directeur général des Douanes avait répondu que le nécessaire avait été fait pour renforcer autant que possible le cordon des gardes-frontière suisses à la frontière du Liechtenstein, que les gardes-frontière suisses s'opposeraient à l'entrée de détachements armés dans la Principauté pour autant qu'ils pourraient le faire par des opérations de police, mais que, si les événements prenaient une allure militaire, les gardes-frontière se replieraient sur le Rhin, la Suisse, perpétuellement neutre, n'ayant pas titre pour défendre militairement le territoire non neutralisé de la Principauté.

-
1. *Annotation marginale de Motta*: Je suis d'accord avec la conclusion. 10. 1. 35.
 2. *D'après le code «GD»*, ce texte a été rédigé par P. Bonna.
 3. *Cf. n° 7 et annexe.*



La solution envisagée en janvier 1934 répondait aux circonstances du moment. Toutefois, elle n'est guère satisfaisante, car, ou bien des échauffourées à la frontière austro-liechtensteinoise n'ont pas un caractère d'extrême gravité et il serait fâcheux qu'elles nous empêchent de poursuivre notre union douanière avec la Principauté, ou bien elles sont, au contraire, le début d'une main-mise sur le Liechtenstein qui constitue pour la Suisse une menace si grave qu'il est de notre intérêt de nous y opposer dans la montagne plutôt que dans la vallée. De l'avis du Département militaire, en effet, la possession militaire du Liechtenstein serait pour la défense de la Suisse d'une importance si grande que le projet, aujourd'hui abandonné, avait même été conçu d'en organiser la défense en temps de paix.

Dans ces conditions, la Suisse aurait certainement intérêt à ce que le Liechtenstein fût englobé dans la neutralité suisse et pût être défendu par la Suisse comme son propre territoire. Néanmoins, l'éventualité d'une action internationale tendant à obtenir des Puissances garantes de la neutralité suisse qu'elles acceptent l'accession du Liechtenstein à la neutralité suisse semble devoir être écartée pour le moment. D'une part, en effet, nous avons le plus grand intérêt à éviter de donner à qui que ce soit l'impression que la Suisse a des appétits territoriaux, si petits soient-ils. D'autre part, il est certain que, dans les circonstances actuelles, une négociation aussi compliquée que celle qui aurait pour but de faire reconnaître par les Puissances ou par la Société des Nations la neutralité du Liechtenstein comme partie intégrante de la neutralité suisse nous obligerait à des sacrifices qui ne seraient pas en rapport avec le but poursuivi.

Reste à examiner, en revanche, si nous n'aurions pas intérêt, en procédant par étapes successives, à provoquer de la part du Liechtenstein des déclarations de neutralité qui nous permettraient de faire considérer, le moment venu, la neutralité de la Principauté comme allant de soi et comme un accessoire nécessaire de la neutralité suisse.

Une première occasion d'agir dans ce sens nous sera peut-être offerte par le pacte de non-immixtion concernant l'Autriche dont les bases ont été jetées à Rome, le 7 janvier, entre MM. Mussolini et Laval⁴ et à l'égard duquel il serait assez naturel que le Liechtenstein comme la Suisse, pays voisins de l'Autriche, fissent des déclarations solennelles, même s'ils n'y adhèrent pas.

Pour pouvoir apprécier ce qu'il y a lieu de faire à cet égard, il conviendrait d'être au clair sur les deux questions juridiques suivantes:

1° Quelle serait la valeur, vis-à-vis d'autres Etats, d'une déclaration unilatérale du Liechtenstein qu'il entend adopter une neutralité permanente identique à la neutralité suisse?

2° Une garantie par la Suisse de la neutralité déclarée par le Liechtenstein serait-elle compatible avec notre neutralité permanente? En d'autres termes, pourrait-on admettre qu'un Etat neutre protège la neutralité d'un voisin plus petit que lui?

[...]

M. le Professeur *Burckhardt* estime que les questions de doctrine que soulève la neutralisation du Liechtenstein sont, en effet, particulièrement épineuses. Il se

4. Cf. nos 89, 95 et 97.

réserve d'y réfléchir à tête reposée. Sa première impression est que, dans un domaine qui relève davantage de la politique que du droit, il serait probablement plus facile d'arriver, au fur et à mesure des événements, à des solutions concrètes, dictées par le bon sens, que de chercher à régler d'avance, sur le plan théorique, des éventualités futures et mal définies. Ceci d'autant plus qu'à son avis, la neutralité perpétuelle de la Suisse est plutôt une doctrine politique qu'une notion juridique; la neutralité n'impose pas d'*obligations* spéciales à la Suisse, mais elle lui impose une politique, une attitude de réserve vis-à-vis des événements de la grande politique, sous peine de perdre la qualité politique également qui fait sa neutralité. Or, dans le domaine du fait (par opposition au principe juridique), il faut savoir distinguer aussi entre fait et fait. Deux faits, lors même qu'ils sont logiquement et juridiquement de même nature, peuvent être politiquement, c'est-à-dire quant à leur portée effective, totalement différents. Si la Suisse se mettait à discuter du sort de l'Autriche, de la matière des traités de paix ou de la question balkanique, elle ne serait plus dans son rôle, elle ne serait plus neutre; mais si elle empêche qu'à sa porte, dans le vestibule du Liechtenstein, on fasse du tapage, elle ne perd pas titre à se prévaloir de sa doctrine de neutralité. Est modus in rebus politicis.

Si nous étions amenés un jour, à la demande du Gouvernement du Liechtenstein, à faire repousser par des gardes-frontière suisses, renforcés au besoin par de la troupe, des incursions de détachements armés étrangers à la Principauté, il semble tout à fait exclu que post festum qui que ce soit puisse nous reprocher de bonne foi d'avoir contrevenu à la neutralité suisse en protégeant la frontière du Liechtenstein. Il est à craindre, en revanche, qu'une déclaration solennelle de la volonté de la Suisse de défendre en toutes circonstances le territoire liechtensteinois donnerait lieu à diverses suppositions plus ou moins gratuites et pourrait faire naître sans nécessité aucune des argumentations dangereuses au sujet des droits et devoirs des neutres⁵. Les faits sont, dans un tel domaine, moins susceptibles d'interprétation extensive que les textes.

En théorie pure, le Liechtenstein, belligérant en 1866⁶, n'est certainement pas un Etat perpétuellement neutre. En fait, cependant, ce pays minuscule, dont la force armée se limite à sept gendarmes, ne peut avoir une politique étrangère active. Il ne peut qu'être le satellite de l'Etat plus grand auquel il a attaché ses destinées. Depuis qu'il est entré dans l'orbite de la Suisse, il est dans l'ordre des choses qu'il ait une politique de neutralité. Cet ordre de choses est si évident qu'il est à peu près indifférent que cette politique de neutralité soit explicite ou tacite. Même spontanée, une déclaration de neutralité de la part du Liechtenstein aura l'air d'avoir été dictée par le Conseil fédéral.

M. Burckhardt partage entièrement notre avis que, tant que le Liechtenstein est un Etat indépendant, il ne peut être question, pour la Suisse, de préparer en temps de paix la défense du territoire liechtensteinois par la construction de fortifications ou autrement. Il estime, en revanche, que, si des circonstances graves obligeaient à agir dans l'intérêt commun du Liechtenstein et de la Suisse, il n'y aurait pas lieu de s'attarder à des scrupules de doctrine.

5. *Remarque marginale de Motta*: très juste.

6. *En tant que membre de la Confédération germanique*.

M. *Feldscher* fait observer que, si le Liechtenstein ne peut évidemment pas avoir une politique étrangère autonome, il peut pourtant, suivant les circonstances, prendre des décisions tout à fait divergentes de celles du Conseil fédéral. On peut, par exemple, songer à l'organisation sur territoire liechtensteinois d'un raid d'avions destiné à une restauration monarchique en Autriche.

M. *Burckhardt* ne croit pas qu'un danger de cette nature puisse être pallié par des déclarations solennelles de neutralité. Il lui semble, en revanche, que la neutralité du Liechtenstein, existant en fait, a d'autant plus de chances de ne pas prêter à discussion qu'il s'agirait, en effet, d'une extension de la neutralité suisse dont l'histoire fournit de nombreux précédents.

Il est décidé que la meilleure attitude à prendre est de laisser le temps faire son œuvre, sans chercher à concrétiser la neutralité du Liechtenstein dans un acte explicite de quelque nature que ce soit.