

NGq 145

La neutralité suisse

Conférence donnée le 28 mai 1953

à Neuchâtel à l'occasion du Dies Academicus et
à Lausanne sous les auspices de la Société d'études
économiques et socialespar M. Max Petitpierre, Conseiller fédéral

Ce n'est pas un discours politique que je suis venu prononcer ici. Si j'ai choisi de vous parler de la neutralité, c'est qu'il m'a paru qu'il pouvait être de quelque intérêt de rappeler quels sont ses différents aspects, le rôle qu'elle a joué dans notre histoire et l'influence qu'elle exerce sur nos décisions, d'indiquer ses effets et de tracer ses limites, en un mot d'exposer ce qu'il me semble que tout Suisse qui s'intéresse aux affaires publiques devrait savoir de la neutralité. * Depuis deux ou trois siècles, nos relations avec l'étranger se sont développées, avec de brèves interruptions, sous le signe de la neutralité. Mais il ne faut pas que celle-ci soit devant nos yeux comme un écran opaque qui nous empêche de voir les réalités contemporaines, ni dans notre esprit un prétexte à nous désintéresser de la vie internationale.

La notion même de neutralité est relativement récente. Dans l'antiquité et au moyen âge, un pays pouvait participer ou ne pas prendre part à une guerre. C'était un fait, un fait politique sans conséquences juridiques.

* Les renseignements historiques et juridiques contenus dans ce texte sont tirés en particulier des ouvrages suivants:

- Edgar Bonjour, Histoire de la neutralité suisse, 1949;
William E. Rappard, la Constitution fédérale de la Suisse, 1848-1948, 1948;
William E. Rappard, Varia Politica, 1953;
Denise Robert, Etude sur la neutralité suisse, 1950;
Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant la question de l'accession de la Suisse à la Société des Nations, du 4 août 1919.



C'est à partir du 16^e et du début du 17^e siècle que la neutralité fut considérée comme une relation de droit. Mais c'est surtout au cours des 17^e et 18^e siècles qu'une doctrine de la neutralité commença à se former, puis à se développer, et que certaines règles générales, sans exercer une grande influence sur la pratique, se dégagèrent.

Au 19^e et au 20^e siècle, la neutralité devint une institution importante du droit des gens et ses principes furent à différentes reprises mis à l'épreuve: ainsi pendant la campagne d'Italie en 1859, pendant la guerre franco-allemande de 1870, la guerre russo-japonaise en 1905, puis pendant les deux grandes guerres mondiales.

De tout temps, on a admis que la neutralité était liée à la guerre, supposait un état de guerre, et qu'elle était fondée sur deux principes: celui d'abstention, de non-participation aux hostilités, et celui d'impartialité. Emer de Vattel, dans son ouvrage sur le Droit des gens publié en 1758, s'exprime ainsi: "Les peuples neutres dans une guerre sont ceux qui n'y prennent aucun part, demeurant amis communs des deux partis et ne favorisant point les armes de l'un au préjudice de l'autre." Cette définition, très générale, reste valable.

Mais au début on liait la neutralité à une notion morale, en faisant une distinction entre la guerre juste et la guerre injuste. L'Etat neutre ne devait rien faire pour aider le belligérant qui soutenait une cause injuste, ou pour nuire à celui qui faisait une guerre juste. Lorsque la légitimité de la cause était douteuse, les deux partis devaient être traités par l'Etat neutre sur un pied d'égalité. Cette neutralité fondée sur la conception de la guerre juste était singulièrement imparfaite puisqu'elle impliquait une prise de position de l'Etat neutre contre l'Etat qui faisait une guerre injuste, mais sans que cette prise de position dût l'engager à prendre les armes contre ce dernier.

Cette attitude de l'Etat neutre, mais fondée sur d'autres critères, s'est retrouvée plus tard - pendant la dernière guerre - dans la notion de non-belligérance, qui est aussi une attitude intermédiaire: le non-belligérant entend soutenir un des belligérants politiquement et économiquement, mais sans participer activement aux hostilités.

Dans la règle, la neutralité - notion, je le répète, liée à la guerre - ne déploie ses effets que pendant une guerre: elle est un état passager, temporaire, qui commence et finit avec les hostilités et, dans les périodes de paix, est sans conséquences.

L'idée même de neutralité, dans la mesure où elle est un refus de prendre parti, a été souvent critiquée et a passé par des périodes de défaveur, non seulement à l'extérieur, mais aussi parfois dans certains milieux de l'Etat neutre lui-même. Et cela surtout depuis les deux grandes guerres de ce siècle, mais déjà auparavant. Ainsi, en 1633, quand le roi de Suède Gustave Adolphe recherchait l'alliance des Suisses réformés, un pasteur de Zurich, favorable à cette alliance, fit un sermon sur le texte: "Parce que tu es tiède et que tu n'es ni froid ni chaud, je te vomirai de ma bouche." Et un de ses amis, dans un tract, "maudissait le monstre horrible, infâme et répugnant de la neutralité".

On se souvient qu'à la fin de la dernière guerre, il y avait en Suisse un courant, à vrai dire assez faible, en faveur de l'abandon de la neutralité et de l'adhésion de notre pays aux Nations Unies. Plus récemment, une ou deux personnes, sans grand succès d'ailleurs, ont fait campagne pour que la Suisse participe activement à l'intégration de l'Europe, même au prix de sa neutralité.

La défaveur de la neutralité dans les pays tiers s'explique par le fait que l'Etat neutre échappe aux affreuses

conséquences de la guerre; il apparaît comme injustement privilégié, surtout en comparaison d'autres Etats qui ont pu être attaqués sans avoir aucune responsabilité dans le conflit. A cela s'ajoute que, dans des guerres générales comme les deux dernières, un des partis estime représenter la cause du droit et de la liberté et considère que l'Etat neutre bénéficie de sa victoire, sans laquelle son existence aurait été menacée. La neutralité lui permet ainsi de tirer un profit de l'effort et des sacrifices d'autres peuples.

La neutralité est en défaveur encore lorsqu'elle s'oppose à ce que l'Etat qui la pratique participe à un système de sécurité collective, comme celui que la Société des nations et la Charte de San Francisco ont cherché à créer.

Enfin, quand le nombre des Etats neutres est élevé, quand la neutralité est le principe inspirant la politique de grandes puissances, on sera moins enclin à s'élever contre elle que si elle apparaît comme le rare privilège de quelques petits Etats.

On ne peut d'ailleurs s'empêcher de constater que la neutralité d'une grande puissance n'est pas comparable à celle d'un petit pays. Une grande puissance qui, dans une période de tension, proclame sa neutralité, peut sans le vouloir encourager à la guerre, en laissant les mains libres à un agresseur qui spéculé sur cette neutralité pour s'engager ou persévérer dans ses entreprises belliqueuses, alors qu'une prise de position à temps de la grande puissance aurait pu prévenir la guerre.

En revanche, on ne voit pas que la neutralité d'un petit Etat puisse exercer une influence sur les décisions conduisant à la guerre.

* * *

Il n'est pas possible de décrire en quelques minutes l'histoire de la neutralité suisse, qui se confond dans une large mesure avec l'histoire même de la Confédération. Pour comprendre notre neutralité, il faut cependant connaître quelques éléments de cette histoire et quelques dates.

L'exhortation de Nicolas de Flue aux Confédérés de ne pas s'allier aux puissances du dehors, de rester dans leur pays et de ne pas entreprendre de guerre, mais de combattre avec courage pour leur indépendance et leur patrie, s'ils étaient attaqués, cette exhortation, bien qu'elle contienne le germe d'une politique de neutralité, avait avant tout pour but de rétablir la paix intérieure. Ce n'est pas d'elle que date la neutralité de notre pays.

On admet ordinairement que c'est la guerre de Trente ans qui amena les Confédérés à se concerter et à prendre des mesures d'ordre général pour la sauvegarde du principe de leur neutralité. C'est ainsi qu'en mai 1674, la Diète déclara que la communauté fédérale devait se comporter en "Neutralstandt" et ne s'immiscer ni d'un côté ni de l'autre dans la guerre qui venait d'éclater.

La Confédération affirmait ainsi le fondement de sa politique extérieure. Mais ce n'était pas un acte soudain, délibéré. C'était l'aboutissement d'une évolution qui s'était poursuivie pendant les siècles antérieurs. En somme, trois faits sont à l'origine de la neutralité suisse.

Le premier est la difficulté qu'avaient les cantons à s'entendre les uns avec les autres. Ils étaient divisés sur les buts de leur politique étrangère (chaque canton ne considérant que ses propres intérêts). Il y avait en outre l'opposition entre les villes et les campagnes, puis, à partir de la Réforme, les oppositions confessionnelles.

Le second fait est que, depuis le 16^e siècle, catho-

liques et protestants suisses étaient souvent sollicités par leurs coreligionnaires d'autres pays d'intervenir dans leurs disputes et qu'ils étaient eux-mêmes tentés de chercher auprès d'eux un appui contre leurs Confédérés d'une foi opposée à la leur.

Le troisième fait, c'est que les Confédérés reconnurent qu'il y avait là un danger pour l'unité et l'indépendance, c'est-à-dire pour l'existence même de leur patrie commune. C'est en définitive ce qui les amena à faire de leur neutralité une règle de conduite permanente.

La structure composite de la Confédération, ses diversités ethniques et linguistiques n'ont eu aucune part dans la genèse de la neutralité, puisque la Suisse officielle était alors uniformément de souche et de langue allemandes. Elles donnèrent cependant plus tard de nouvelles justifications à la neutralité.

Jusqu'à la Révolution française et à Napoléon, qui ne la respectèrent pas, la neutralité inspirait la politique des Confédérés. Elle était une attitude, une règle voulues et proclamées par eux.

Le Congrès de Vienne en 1815 en fit un statut international et la fit entrer dans le droit des gens.

Le 20 novembre 1815, en effet, les puissances européennes signèrent l'"acte portant reconnaissance et garantie de la neutralité perpétuelle de la Suisse et de l'inviolabilité de son territoire". Ce document, qui avait été rédigé par le délégué de la Suisse, Pictet de Rochemont, reconnaît expressément "que la neutralité et l'inviolabilité de la Suisse et son indépendance de toute influence étrangère sont dans les vrais intérêts de la politique de l'Europe entière". Le protocole porte la signature de l'Angleterre, de la France, de l'Autriche, de la Prusse, de la Russie et de l'Espagne; le Portugal et la Suède adhérèrent à l'acte plus tard.

La neutralité de la Suisse était ainsi reconnue par les Etats les plus importants d'Europe. D'unilatérale qu'elle avait été jusqu'alors, elle devenait aussi conventionnelle.

En 1848, lors de l'élaboration de la Constitution fédérale, la Diète examina s'il convenait de faire de la neutralité un principe constitutionnel en la mentionnant comme un des buts de la Confédération. L'examen de l'article 2 de la Constitution fédérale fut l'occasion de cette discussion. Les délégations de Glaris, Zoug et Schaffhouse proposèrent d'ajouter la défense de la neutralité aux autres buts de la Confédération. Mais, lit-on au procès-verbal, "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 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 se prononcèrent pour l'adjonction proposée. Le maintien de la neutralité n'est ainsi pas un des buts de la Confédération.

La neutralité figure néanmoins dans la Constitution fédérale à l'article 85, chiffre 6, qui place dans la compétence des deux Conseils "les mesures pour la sûreté extérieure ainsi que pour le maintien de l'indépendance et de la neutralité", et à l'article 102, chiffre 9, qui charge le Conseil fédéral de veiller "à la sûreté extérieure de la Suisse, au maintien de son indépendance et de sa neutralité". Dans la doctrine, les avis sont partagés sur la question de savoir si la neutralité est un principe constitutionnel. Les uns l'affirment, d'autres le contestent.

Après 1870, il fallut attendre jusqu'à la première guerre mondiale pour que la Suisse eût l'occasion d'affirmer de nouveau pratiquement sa volonté de neutralité. Celle-ci, pendant la guerre de 1914 à 1918, étant donnés les sentiments et les sympathies qui opposaient la Suisse allemande et la Suisse romande, s'avéra être, comme au 16e et au 17e siècle, le meilleur moyen de défense de la Suisse, moins contre l'étranger que contre les Suisses eux-mêmes.

En 1919 se posa pour notre pays la question de son adhésion à la Société des Nations. Il y avait un obstacle à surmonter: la neutralité, qui s'opposait à ce que notre pays participât aux sanctions militaires prévues dans le Pacte. Malgré l'hostilité que la neutralité rencontrait chez les vainqueurs, le Conseil fédéral réussit à faire consacrer dans les traités de paix la reconnaissance de la neutralité perpétuelle de la Suisse. L'article 435 du Traité de Versailles, qui se réfère à l'Acte du 20 novembre 1815, dispose que "les garanties stipulées en faveur de la Suisse par les traités de 1815 et notamment l'acte du 20 novembre 1815 constituent des engagements internationaux pour le maintien de la paix". En outre, la neutralité fit l'objet de la déclaration de Londres du 13 février 1920 qui précise que la neutralité perpétuelle de la Suisse est justifiée par les intérêts de la paix générale, et de ce fait compatible avec le Pacte de la Société des Nations. La Suisse put adhérer à celle-ci en étant dispensée de participer à des sanctions militaires. Néanmoins elle devait reconnaître que les sanctions économiques étaient conciliables avec son statut bien qu'elles impliquassent une modification de la politique de neutralité de la Suisse. Ce fut ce qu'on appela la neutralité différentielle.

En 1937, après la levée des sanctions prises contre l'Italie lors de la guerre d'Ethiopie, on se rendit compte en Suisse que la Société des Nations, dans la crise qu'elle tra-

versait, à propos de la sécurité collective, ne pouvait plus offrir au petit Etat qu'était la Confédération une protection suffisante. Le Conseil fédéral, en particulier M. le Conseiller fédéral Motta, s'appliquèrent à faire revenir la Suisse à une neutralité complète. Leurs efforts aboutirent et le 14 mai 1938 la neutralité intégrale de notre pays fut de nouveau reconnue.

Une question vient à l'esprit, celle de la validité actuelle des actes internationaux par lesquels la neutralité a été reconnue par un certain nombre de puissances étrangères, en particulier de l'Acte de 1815 et du Traité de Versailles.

Sans entrer dans des détails, il n'y a guère de doute que le Traité de 1815, au moins en ce qui concerne la reconnaissance de la neutralité suisse, est resté valable. C'est d'ailleurs ce qu'a reconnu à la Haye en 1932 la Cour permanente de justice internationale dans le procès entre la France et la Suisse relatif à l'affaire des zones franches de la Haute-Savoie et du Pays de Gex. Il en est de même du Traité de Versailles, bien que de nombreuses dispositions qu'il contient soient devenues caduques. Comme l'article 435 du Traité de Versailles se retrouve dans les Traités de St-Germain, de Neuilly et de Trianon, on doit admettre aujourd'hui que tous les pays liés soit par l'Acte de 1815 soit par les traités conclus après la guerre de 1914 à 1918 sont engagés et doivent reconnaître la neutralité de la Suisse. En revanche, les Etats-Unis d'Amérique, qui ne sont pas partie à ces actes internationaux, ne sont pas obligés par eux. Quant à l'Union soviétique, elle a manifesté naguère son intention de répudier toutes les obligations contractées par la Russie tsariste, et elle n'a pas signé le traité de Versailles. En 1938, - il y a lieu de le relever,- son délégué à la Société des Nations ne s'est pas opposé au retour de la Suisse à la neutralité intégrale.

La neutralité suisse reste donc aujourd'hui conventionnelle et unilatérale; conventionnelle dans la mesure où elle est consacrée par des traités internationaux, unilatérale de par la volonté du peuple suisse. Bien que la Constitution ne l'exige pas, il se justifierait politiquement de soumettre à l'approbation du peuple et des cantons toute décision ayant pour objet une renonciation à la neutralité ou un abandon partiel de celle-ci. Ce point de vue, admis lors de l'accession de la Suisse à la Société des Nations en 1920, s'appliquerait aussi si la Suisse devait adhérer à une institution comme l'Organisation des Nations Unies.

* * *

La neutralité déploie en principe ses effets - en particulier elle impose des obligations - pendant une guerre. Mais on fait une distinction entre la neutralité occasionnelle, celle des Etats qui proclament leur neutralité dans un conflit déterminé, et la neutralité permanente, celle d'un pays comme la Suisse (aujourd'hui seule de son espèce non seulement en Europe, mais dans le monde), pour qui son statut d'Etat neutre a d'autres conséquences. Je reviendrai tout à l'heure sur celles-ci.

Je voudrais examiner maintenant les effets de la neutralité, en particulier les obligations qu'elle impose à l'Etat neutre, qu'il s'agisse de neutralité occasionnelle ou permanente.

Les droits et les devoirs des Etats neutres ont fait l'objet d'une convention internationale, dite convention de La Haye, du 8 octobre 1907, concernant les droits et les devoirs des puissances neutres en cas de guerre sur terre. Cette conven-

tion, qui est une codification du droit coutumier, ne constitue pas une réglementation complète de la neutralité. 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; d'autres pays, comme la Grande-Bretagne et l'Italie, qui ne l'ont pas signée, ne sont pas liés par ses dispositions.

Les principes qui sont à la base de la neutralité sont celui d'abstention, qui est absolu, et celui d'impartialité, auquel est attaché un principe secondaire, celui de parité qui consiste en un traitement égal des belligérants, mais comporte des exceptions.

D'après une tendance qui fut notamment celle des nationaux-socialistes allemands, 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.

Il faut faire certaines distinctions.

Au point de vue militaire, la neutralité est une abstention sans réserve en ce qui concerne les opérations de guerre. Les prescriptions de la convention de La Haye portent presque exclusivement sur la neutralité militaire.

Il y a deux plans sur lesquels la question de la neutralité mérite d'être examinée plus attentivement: le plan économique et le plan moral.

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 que l'Etat neutre gar-

rait son entière liberté. La seule restriction admise concernait le commerce des armes et des munitions, auquel l'Etat neutre ne peut se livrer. Il y a d'ailleurs sur ce point spécial une distinction à faire. Si l'Etat neutre ne peut fournir lui-même des armes à l'un ou l'autre des belligérants, les particuliers ou les entreprises établis sur son territoire peuvent fabriquer et livrer des armes aux pays en guerre.

Encore aujourd'hui, on ne peut placer la guerre économique sur le même pied que la guerre militaire. La guerre économique ne peut avoir qu'un caractère subsidiaire et le fait que les hostilités sont menées 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 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. L'Etat belligérant devient une immense fabrique d'armements. Toute relation économique de l'Etat neutre avec un belligérant peut constituer, presque automatiquement, une aide matérielle. Il n'y a donc plus d'échanges économiques indifférents. Si le droit de neutralité ne porte pas atteinte à la liberté économique de l'Etat neutre, la politique de neutralité comporte certains principes à observer à l'égard 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, en raison de la complexité des rapports économiques et de la diversité de

structure des économies nationales. Mais l'Etat neutre doit s'efforcer d'éviter de favoriser indûment un des belligérants dans la conduite de la guerre et de 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 de ces principes. L'une est celle du courant normal; notre pays s'est efforcé de maintenir avec les deux parties belligérantes des échanges commerciaux dans les mêmes proportions qu'avant la guerre et de faire reconnaître ce droit par les belligérants. Il fallait, bien entendu, pour cela que le partenaire fût capable et d'accord de fournir les produits qui lui étaient demandés. Une autre règle fut appliquée, celle du "do ut des", du bilan stratégique des échanges, selon laquelle la Suisse s'efforçait d'obtenir d'un Etat belligérant des produits de même valeur pour son économie ou sa défense nationale que ceux qu'elle lui livrait. Ainsi, sans y être tenu par le droit des gens et sans reconnaître le principe - d'ailleurs matériellement inapplicable - d'une neutralité économique, le Conseil fédéral s'est inspiré dans sa politique économique au cours de la dernière guerre du principe d'impartialité sur lequel est fondée la neutralité politique et militaire.

Quant à ce qu'on appelle la neutralité morale, elle est une attitude passive, une renonciation à prendre position, à exprimer un jugement ou une opinion sur la politique de pays en état de guerre, sur leur régime intérieur, sur leurs responsabilités dans le conflit, sur certains actes qu'ils commettent (ainsi des actes contraires au droit des gens ou aux règles élémentaires de l'humanité). La neutralité morale peut s'entendre

de l'Etat ou des individus. La plupart des auteurs estiment que l'Etat n'a aucune obligation dans ce domaine. D'autres, au contraire, sont d'avis que l'Etat neutre doit observer une certaine attitude morale, renoncer à émettre tout jugement moral, cela ne concernant cependant que les manifestations et la presse officielles. Cette doctrine était celle du régime national-socialiste, selon lequel la neutralité morale constitue un devoir juridique pour l'Etat neutre, et qui est même allé plus loin en prétendant imposer les mêmes obligations aux ressortissants de l'Etat neutre.

Nous avons toujours considéré, en Suisse, 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 connaissons donc pas de neutralité morale, tout en admettant que notre politique de neutralité commande une certaine réserve et une volonté d'objectivité dans les jugements portés sur les événements extérieurs. Nous devons nous en tenir à cette conception, bien qu'elle soit contestée par les régimes totalitaires. Ceux-ci considèrent, semble-t-il, que lorsqu'un conflit idéologique s'identifie à un conflit politique et que l'opinion publique d'un pays est à peu près unanime à prendre parti nettement à l'égard d'une idéologie incarnée par un Etat et une politique déterminés, on ne peut pas admettre que ce pays soit réellement neutre. Nous ne pourrions entrer dans ces vues sans renier les principes fondamentaux qui inspirent notre démocratie.

Tout à l'heure, j'ai souligné qu'il y avait une distinction à faire entre la neutralité occasionnelle et la neutralité permanente.

En principe, chaque Etat détermine sa politique au gré de ses intérêts nationaux, qui peuvent changer, et des événements dans lesquels le monde est impliqué. Il peut décider

de rester neutre dans un conflit armé qui intéresse d'autres Etats, mais de prendre parti dans un autre conflit. La neutralité ne lui impose d'obligations que pendant le conflit. En dehors de lui, il est libre d'agir comme il l'entend. Sa neutralité ne sera qu'occasionnelle.

Au contraire, la neutralité permanente exige une politique qui suive toujours la même ligne, qui s'inspire de principes constamment respectés et appliqués. La souveraineté de l'Etat perpétuellement neutre reste entière, mais celui-ci ne doit agir que dans les limites qui lui sont imposées par son statut. Il est lié par ce statut, comme un autre Etat sera lié par un traité d'alliance ou par une autre convention internationale à laquelle il sera partie. Mais alors qu'un traité contient en général des clauses précises qu'il suffit d'appliquer, l'Etat perpétuellement neutre, en dehors de quelques règles fondamentales que lui impose son statut (ne pas commencer une guerre, défendre son indépendance contre quiconque chercherait à y porter atteinte, éviter tout ce qui peut l'entraîner dans un conflit armé), est lié par un principe et c'est à lui seul qu'il appartient d'appliquer ce principe, de décider dans quelle mesure il lui permet d'agir ou lui commande de s'abstenir. L'application de ce principe, c'est la politique de neutralité, qui est comme une discipline à laquelle l'Etat perpétuellement neutre se soumet.

Ainsi, la neutralité est l'ensemble des droits et des devoirs internationaux inhérents à l'état de neutralité. La politique de neutralité est l'attitude d'un Etat neutre dans les affaires qui ne sont pas réglementées par le droit de neutralité, mais sur lesquelles la neutralité exerce une influence indirecte. La politique de neutralité dépend de la volonté de l'Etat neutre. Elle est affaire d'appréciation politique, et la liberté de l'Etat neutre à cet égard ne peut et ne doit pas être limitée ni supprimée par une conception trop extensive de

ses devoirs de neutralité.

Cette distinction est utile parce que, si la neutralité comme telle est une notion rigide, la politique de neutralité 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.

Il y a ainsi une différence fondamentale entre la situation de la plupart des pays, pour lesquels la neutralité ne peut avoir de signification qu'en temps de guerre, et celle de la Suisse, dont la neutralité est perpétuelle, qui considère la neutralité, non seulement comme un devoir vis-à-vis d'elle-même, mais aussi comme un engagement pris à l'égard des autres pays, et qu'elle entend respecter scrupuleusement.

La neutralité permanente implique un certain comportement, non seulement en temps de guerre, mais aussi dans les périodes de paix et en particulier en un temps comme celui où nous vivons, où, si la guerre a cessé, il n'y a pas encore de paix véritable, c'est-à-dire un ordre établi et reconnu par des traités internationaux qui régleraient les conséquences de la guerre terminée il y a huit ans.

Il y a ainsi une politique de neutralité du temps de paix, comme du temps de guerre, une politique qui va en général plus loin dans ses exigences que ne le commanderait strictement le droit de neutralité. Le but de cette politique est de permettre à la neutralité de déployer ses effets en cas de conflit. Il ne suffit pas, pour que la neutralité soit efficace, qu'elle soit proclamée; il faut encore qu'elle soit respectée par les autres Etats. Sans doute les expériences des guerres de 1914 et de 1939 ont démontré la fragilité des garanties données par certains Etats dans ce domaine. Mais il faut tout au moins que l'Etat neutre fasse son possible pour chercher à imposer le respect des engagements pris à son égard.

La conditions primordiale est qu'il soit décidé à défendre sa neutralité, s'il y est porté atteinte, et à faire pour préparer et assurer cette défense les sacrifices nécessaires. Machiavel déjà, dans le Prince, relevait que "Rome et Sparte se sont maintenues libres pendant plusieurs siècles, avec des milices nationales et qu'aujourd'hui (c'était au début du 16e siècle), les Suisses ne sont si libres que parce qu'ils sont eux-mêmes bien armés". Une neutralité désarmée serait une forme de démission, une tentation donnée à un agresseur éventuel de ne pas respecter la neutralité.

Mais, cette condition étant remplie, la politique de neutralité est le principe d'action de l'Etat perpétuellement neutre, elle manifeste ce qu'il est et ce qu'il entend être, elle guide ses décisions. C'est une politique qui doit donner confiance; ce qui ne signifie pas que toutes les décisions prises par l'Etat neutre doivent nécessairement être approuvées par tous les autres Etats. Il ne s'agit pas de chercher à plaire ou de s'efforcer de ne pas déplaire. La neutralité n'est pas un opportunisme.

La neutralité est en soi un principe négatif; un principe d'abstention et de réserve dans certains domaines de la vie internationale.

Ce serait cependant une erreur de la considérer comme un refus de l'Etat neutre - au moins s'il s'agit d'un petit Etat sans influence dans les jeux de la grande politique internationale - de se compromettre, de s'exposer à des risques, d'assumer des responsabilités internationales, en un mot comme une attitude d'égoïsme et d'indifférence.

Si, d'un côté, la neutralité impose des obligations juridiques, la Suisse a toujours admis que, de l'autre, elle impliquait des devoirs, non pas de caractère juridique ou imposés de l'extérieur, mais acceptés librement par l'Etat neutre,

inspirés par la solidarité, comme une compensation au privilège de pouvoir rester à l'écart d'un conflit.

La neutralité est ainsi devenue la condition de l'exercice de certaines fonctions internationales. Sans doute, parmi ces dernières, il en est qui peuvent être remplies par des Etats qui ne sont neutres qu'occasionnellement dans un conflit armé; ainsi la représentation des intérêts d'un pays belligérant auprès des autorités de son adversaire. Mais d'autres fonctions internationales supposent une neutralité permanente, sont liées à cette neutralité. L'exemple le plus typique est l'activité du Comité international de la Croix-Rouge. Cette institution est absolument indépendante de la politique et des autorités de la Confédération. Elle a sa vie propre, son autonomie. Mais son activité est impensable si elle ne peut s'exercer sur le territoire d'un Etat neutre par vocation et par des personnes qui elles-mêmes appartiennent à cet Etat neutre.

On peut citer aussi - sur un autre plan - les institutions internationales qui ont leur siège sur le territoire d'un Etat neutre. En cas de conflit, elles peuvent subsister et continuer leur activité, même réduite, à l'abri de la neutralité. Ainsi, un peu de vie internationale se poursuit ...

La Suisse admet que la neutralité doit avoir des côtés positifs, qu'elle doit être active, en particulier sur le plan humanitaire. Et cela, non seulement en cas de guerre, mais aussi en temps de paix. La neutralité active se manifeste dans la collaboration avec d'autres pays, dans tous les domaines où elle est possible.

Celle-ci a encore un rôle utile à jouer dans le monde d'aujourd'hui. La récente élection du nouveau secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies en est une démonstration: il n'y a pas de doute que, si un Suédois, M. Hammarskjöld,

a été nommé à l'unanimité, c'est, à côté de ses mérites personnels, qui sont grands et incontestés, parce qu'il était le représentant d'un Etat qui, sans être soumis au même statut que la Suisse, pratique une politique de neutralité. Cette élection a été, dans un certain sens, un hommage rendu à la neutralité.

Il faut qu'il y ait - aujourd'hui comme hier - des pays qui restent en dehors des alliances, qui soient en quelque sorte à disposition pour remplir, dans l'intérêt de l'humanité et de la paix, des tâches que ne peuvent pas assumer les Etats engagés soit dans une politique collective, soit dans un conflit.

Mais c'est encore sur un autre plan qu'au cours de ces dernières années, le problème de la neutralité est resté actuel pour notre pays. Des questions nouvelles se sont posées et se posent encore aujourd'hui, sur lesquelles nous avons à prendre des décisions souvent importantes.

La plupart des guerres se terminent par des traités de paix. Ceux-ci, qu'ils soient imposés par le vainqueur au vaincu ou qu'ils aient été négociés, créent un ordre international, établissent une paix, qui seront plus ou moins durables, mais qui sont un ordre ou une paix. Ainsi, après la première guerre mondiale, le Traité de Versailles et les autres traités, complétés par le Pacte de la Société des Nations, ont réglé les relations entre vainqueurs et vaincus et créé un ordre dans lequel la Suisse avait sa place, avec un statut reconnu. Notre pays pouvait mener sa politique suivant les modalités de ce statut.

Après la dernière guerre, celle de 1939 à 1945, il en a été tout autrement. Quelques traités de paix ont été signés et lient tous les Etats vainqueurs: ainsi avec l'Italie, la Bulgarie, la Roumanie, etc. Un traité de paix a été signé avec le Japon par quelques-uns des anciens alliés, alors que les autres refusent de le reconnaître. Sur le sort de deux pays qui sont nos voisins,

l'Allemagne et l'Autriche, les anciens alliés n'ont pu se mettre d'accord. Il y a même aujourd'hui deux Allemagnes. L'Organisation des Nations Unies, dont un des buts était de créer un système de sécurité collective, n'a pas réussi jusqu'à présent à établir un ordre véritable.

La Suisse, en 1945, avait ainsi à arrêter elle-même sa position et à définir sa politique, ce qu'elle a fait en proclamant son attachement à la neutralité et en tirant de cet attachement les conséquences nécessaires. Il était exclu que notre pays pût, comme en 1920, à la Société des nations, adhérer à l'Organisation des Nations Unies en étant dispensé des obligations qu'il jugeait incompatibles avec son statut. Même une solution intermédiaire comme celle de la neutralité différentielle n'aurait pu être atteinte. Une telle solution, justifiée en 1920, serait d'ailleurs aujourd'hui, après les expériences faites entre les deux guerres, peu désirable. La neutralité est indivisible. Elle exige une orthodoxie.

Absente de l'Organisation des Nations Unies, la Suisse ne pouvait et ne voulait pas s'isoler. Elle ne voulait pas davantage ignorer l'Organisation des Nations Unies. Elle a aujourd'hui avec elle des relations régulières. L'Organisation des Nations Unies est présente en Suisse, puisqu'elle a établi à Genève son siège européen. Et la Suisse est représentée auprès de l'Organisation des Nations Unies à New York par un observateur.

La Suisse collabore, en outre, avec les Etats membres des Nations Unies dans les organisations spécialisées que celles-ci ont créées dans les domaines les plus divers et elle s'efforce d'y jouer un rôle actif.

La politique de neutralité telle qu'elle a été pratiquée par notre pays au cours de ces dernières années ne l'a ainsi pas mis à l'écart de la vie internationale. Elle s'est

inspirée de l'idée que la collaboration entre les peuples est en définitive le seul moyen pour l'humanité de s'acheminer lentement vers la paix.

Mais c'est sur le plan de l'Europe que les problèmes les plus difficiles se sont présentés pour la Suisse.

L'Europe est coupée en deux. L'Europe de l'Est - à la suite de l'instauration de régimes communistes dans tous les pays et sur tous les territoires occupés par l'armée soviétique - forme un bloc étroitement lié à l'URSS. La question qui s'est posée pour les autres pays de l'Europe est celle de son organisation. C'est une question très complexe et par les raisons qui inspirent les tendances à l'unification, et par les buts poursuivis, et par les méthodes envisagées.

Les raisons, ce sont: d'abord les difficultés économiques et financières des pays qui avaient subi la guerre et ses destructions; puis leur faiblesse militaire, la disproportion des forces armées entre les pays occidentaux et l'URSS et ses alliés, et la crainte d'une invasion de l'Europe occidentale; en outre, quelques événements précis comme le coup d'Etat de Prague en février 1948 et la guerre de Corée; enfin la constatation que les divisions de l'Europe et les guerres qui en sont résultées conduisaient le continent à sa perte et que seule une organisation pacifique de celui-ci était susceptible de lui redonner la position qu'il occupait dans le monde jusqu'en 1939, ainsi que la sécurité et la prospérité qu'il avait perdues.

Ces raisons sont liées entre elles. Mais il saute aux yeux que les unes sont momentanées, passagères, conditionnées par une situation qui peut changer, alors que la dernière raison, qui est d'assurer l'avenir de l'Europe, est beaucoup plus profonde et va plus loin.

Les buts de l'unification: Il y en a aussi plusieurs,

dont deux, but économique et but militaire, ne pouvaient être atteints sans l'appui des Etats-Unis d'Amérique. L'aide américaine a permis le redressement économique des Etats qui en ont bénéficié. L'Organisation européenne de coopération économique a facilité les échanges entre pays européens grâce aux mesures de libération prises. Sur le plan économique, la collaboration a conduit à des résultats qui peuvent être considérés comme satisfaisants, sans que les Etats participant à cette collaboration aient dû sacrifier ni leur souveraineté, ni même leur liberté d'action, sous réserve des engagements qu'ils avaient pris librement.

L'appui américain a été et est encore nécessaire pour la défense militaire de l'Europe. Il le sera aussi longtemps que chaque Etat européen n'aura pas pu reconstituer sa défense nationale. L'alliance conclue par le Pacte de l'Atlantique Nord a réduit la disproportion entre les forces militaires de l'Est et celles de l'Ouest.

Le but politique: c'est l'unification de l'Europe, ce qu'on appelle son intégration. Un pas a été fait dans cette voie par la création de la Communauté européenne du charbon et de l'acier. Cette réalisation est limitée dans son objet et par le nombre des pays qui y participent. Cette intégration se poursuivra-t-elle et s'étendra-t-elle à d'autres domaines et à d'autres pays? Il n'est pas possible de le dire aujourd'hui. Les obstacles à surmonter sont nombreux. Les pays européens sont divers par leurs institutions, dans leurs habitudes et leurs moeurs politiques, dans leurs conceptions économiques et sociales; les uns ont des colonies, les autres pas; le niveau de vie de leurs populations est très inégal. Que la solidarité européenne soit inscrite dans le fait que les pays européens unis par les liens de la même civilisation ont des intérêts communs, cela ne fait aucun doute. Faut-il pour la défense et la sauvegarde de ces intérêts que l'Europe devienne une Confé-

dération d'Etats ou un Etat fédératif, qu'il y ait un parlement européen, un gouvernement européen ? Ce sont des questions auxquelles les partisans les plus convaincus de l'idée européenne ont répondu par l'affirmative. Sans être adversaire de l'Europe unie, on pourrait relever que la centralisation politique et économique n'est pas le seul moyen d'assurer la sauvegarde d'intérêts communs. Elle peut même constituer un danger pour les petits pays. Au lieu de renforcer leur sécurité, elle peut la compromettre, en les entraînant dans des difficultés politiques ou même militaires pour lesquelles ils n'ont aucune responsabilité. Pour un pays comme la Suisse, dont le souverain est le peuple lui-même, on se demande comment l'exercice de droits populaires comme le referendum et l'initiative populaire serait compatible avec des décisions prises par un parlement ou un gouvernement européens.

Notre pays ni ses autorités n'ont à prendre position à l'égard de l'intégration politique et économique de l'Europe. En revanche, nous nous trouvons en présence de problèmes concrets, qui se posent sous la forme de participation et de collaboration de la Suisse à ou avec des institutions qui se créent en Europe. Notre attitude à l'égard de ces problèmes a toujours été et restera inspirée de deux principes; l'un, que nous ne devons prendre aucun engagement qui sera incompatible avec notre neutralité; l'autre, que celle-ci, hors de ses limites, nous laisse de larges possibilités de collaboration et que nous devons user de ces possibilités dans la mesure où notre participation peut favoriser la paix et la prospérité en Europe. Notre présence dans certaines organisations peut aussi avoir d'autres justifications; ainsi, surtout dans l'ordre économique, celle de nous permettre de défendre nos intérêts nationaux. Il n'y a pas de doute, par exemple, que notre participation à l'Organisation européenne de coopération économique et à l'Union européenne de paiements, qui a fait tomber les discriminations dont la Suisse

était l'objet et qui a facilité nos échanges commerciaux avec les autres pays membres, a directement servi nos intérêts.

Certains esprits - d'ailleurs peu nombreux - pensent que la neutralité ne répond plus aux exigences de l'heure actuelle et que la Suisse devrait participer activement à l'intégration de l'Europe, même au prix de sa neutralité.

Ma conviction personnelle est que ces vues, qu'elles soient inspirées par la crainte ou par un sentiment généreux, ou par le désir sincère du bien du pays, ne peuvent être retenues. Elles méconnaissent la complexité de la vie internationale, la rapidité avec laquelle les rapports entre Etats peuvent changer, et aussi le fait que les grands courants de la politique internationale sont commandés par les grandes puissances, sur le plan mondial comme en Europe. Une politique de neutralité est encore aujourd'hui - je serais tenté de dire: aujourd'hui plus que jamais - la seule qui puisse assurer notre indépendance. En y renonçant, non seulement nous perdrons notre liberté d'action, mais encore je doute que nous rendrions service à l'Europe.

Sans doute, au cours de ces dernières années, une menace lourde d'incertitude a pesé sur l'Europe. Certains événements, comme le blocus de Berlin, la guerre de Corée, ont inspiré de légitimes inquiétudes. Aussi longtemps que les problèmes ouverts par la guerre n'auront pas été réglés, qu'un armistice n'aura pas été signé en Corée, que le traité avec l'Autriche n'aura pas été conclu, que la question allemande ne sera pas résolue, cette menace ne sera pas écartée. Elle doit nous engager à rester vigilants, à poursuivre notre effort pour que notre défense nationale reste à la hauteur des circonstances.

Mais, d'un autre côté, les craintes que l'on éprouvait ne se sont pas réalisées (ce qui ne signifie pas qu'elles soient dissipées). Depuis quelques semaines, un changement

s'est même produit; il y a une détente dans les rapports internationaux, des gestes ont été faits, la guerre de propagande s'est atténuée. Quels que soient les motifs de ce changement, si fragile que celui-ci apparaisse encore, il est une réalité qui permet d'espérer qu'à la guerre froide succédera une période de négociations. Celles-ci seront certainement longues et difficiles: si des progrès se réalisent dans le règlement des affaires du monde, ils seront vraisemblablement lents. Mais, pas plus qu'on ne peut écarter l'idée d'une nouvelle guerre, bien que le risque en paraisse s'atténuer, on ne peut exclure que, peu à peu, à la politique de force, à la diplomatie brutale des actes unilatéraux, succède une diplomatie de négociations, la seule qui en définitive puisse conduire à la paix.

La neutralité de la Suisse est sans doute un élément étranger à ce développement. Cependant elle ne l'entrave pas. Elle peut même y jouer un rôle modeste, mais positif, par l'accomplissement de tâches pacifiques, comme celles que les belligérants ont envisagé de nous confier en Corée. La neutralité n'a pas perdu sa raison d'être.

La Suisse n'est fondée ni sur une communauté de race, ni sur une communauté de langue, de confession ou de culture. Elle est un acte de volonté qui s'est accompli pendant des siècles, elle ne doit d'avoir surmonté toutes les secousses de l'histoire qu'au fait que des générations sont restées fidèles à quelques principes fondamentaux et, malgré certaines défaillances, ont en définitive su résister à toutes les tentations de renoncer à ces principes. Le fédéralisme en est un, qui inspire les relations entre cantons confédérés; la neutralité en est un autre, qui commande nos relations avec l'extérieur. Le jour où les Suisses, délibérément, abandonneraient l'un ou l'autre, ils sacrifieraient sans raison un des éléments essentiels grâce auxquels leur pays est devenu ce qu'il est.
