

11.20.1.1951.
24.11.22.11.52.

De la conclusion d'alliances ou d'autres conventions d'assistance en vue de maintenir l'indépendance et la neutralité de la Suisse.

I. Données historiques

1. La Suisse.

a) Guerre 1914-1918.

A la fin de 1916, le commandement de l'armée française se crut certain qu'une attaque allemande à travers la Suisse était imminente. La rive droite du Doubs fut occupée par une armée française et, au printemps 1917, une mission militaire française arriva en Suisse dans le but de prendre contact avec le commandement suisse, de s'assurer des véritables intentions de la Suisse et de discuter des mesures de défense à prendre en commun.

"Das Einverständnis lautete klipp und klar dahin, dass Truppen der Entente unser Gebiet nur auf Verlangen der schweizerischen Regierung betreten dürften; das ist von den französischen Abgeordneten uns gegenüber und von der französischen Regierung der schweizerischen gegenüber wiederholt und ausdrücklich bestätigt worden." (Generalstabschef Sprecher von Bernegg, "Allgemeine Schweizerische Militärzeitung" 1927, 240, cité par RUCHTI, Die Schweiz im Weltkrieg, I, 87).

Le Conseil fédéral donna connaissance au Gouvernement allemand de la démarche française et en reçut à son tour des assurances analogues pour le cas d'une invasion française, invasion que le commandement allemand considérait d'ailleurs comme improbable. Le public ignore tout à l'époque de ces arrangements (RUCHTI, I, 87 ss.).



b) Guerre 1939-1945. *opérations juridiques*

inexact.

La seule allusion que nous ayons découverte à ce sujet se trouve dans le Rapport du général (p. 25): l'Etat-major général se serait livré à des études théoriques sur les mesures à prendre au cas où la neutralité suisse aurait été violée et aurait à ce propos examiné la question des alliances à conclure. [Il ne semble pas toutefois que des contacts aient eu lieu à ce sujet avec des personnalités étrangères.] Les dossiers relatifs à cette question ont été détruits par la suite sur ordre du général.

2. La Belgique en 1906 et 1912. *Neutralité, 87 ss. et SURMONT, Neutralité*

En 1906, l'attaché militaire britannique à Bruxelles approcha l'état-major belge pour étudier les mesures à prendre pour assurer à la Belgique l'appui militaire de la Grande-Bretagne au cas où l'Allemagne violerait la neutralité belge. La position respective des troupes, les positions stratégiques belges et les opérations de débarquement britanniques firent l'objet d'échanges de vue allant fort dans les détails, mais inofficiels. Des pourparlers eurent également lieu en 1912 (pourparlers Jungbluth - Bridges), mais ils furent caractérisés par une plus grande réserve du côté belge (British documents on the origin of the war, 1894-1914, VIII, 1932). Ces pourparlers restèrent strictement secrets et ne parvinrent à la connaissance de l'Allemagne qu'après l'invasion de la Belgique par celle-ci. Ils ne sauraient donc fournir une justification pour la violation de la neutralité belge. Par ailleurs, il faut relever que ces pourparlers n'aboutirent pas à un accord formel. Ce point ne paraît cependant pas devoir être décisif, étant donné qu'une collaboration anglo-belge pouvait très bien s'établir sur les plans discutés et que d'autre part les renseignements fournis à la Grande-Bretagne devaient lui permettre de se faire un jugement sur les préparatifs et les possibilités de défense belges.

II. Considérations juridiques

3. Obligations principales découlant de la neutralité permanente.

La neutralité permanente, celle de la Suisse en particulier, constitue une obligation juridique à la charge de l'Etat perpétuellement neutre aussi bien que des Etats qui l'on reconnue, peut-être même garantie (ROBERT, Etude sur la neutralité suisse, 1950, 58-63). Nous nous séparons donc entièrement des auteurs qui n'admettent aucune obligation juridique à la charge de l'Etat neutre (par exemple SCHWEIZER, Geschichte der schweizerischen Neutralität, 87 ss. et BURCKHARDT, Neutrale Politik, Politisches Jahrbuch der Eidgenossenschaft 1912, 215 ss.). Du reste les conclusions politiques qu'ils tirent de la neutralité se rapprochent des nôtres.

Le moins que l'on puisse dire de la neutralité permanente, c'est qu'elle oblige l'Etat neutre à ne pas intervenir dans les guerres entre Etats tiers quels qu'ils soient et les Etats ayant reconnu la neutralité permanente de l'Etat en question à respecter cette neutralité en temps de guerre ainsi que l'inviolabilité de l'Etat neutre en temps de paix. En outre, le neutre a le devoir de défendre sa neutralité, c'est-à-dire son indépendance.

Quant au droit de l'Etat perpétuellement neutre de se livrer à des guerres offensives, il est exclu. Le but de la neutralité est de conserver à un Etat donné une paix perpétuelle (Max HUBER, Neutralitätsrecht und Neutralitätspolitik, Schweizerisches Jahrbuch für Internationales Recht, V, (1948) 17). Autoriser l'Etat neutre à commencer lui-même la guerre irait directement à l'encontre de ce but. Cela aboutirait du reste la plupart du temps à l'autoriser à se mêler des querelles d'autrui et, chose paradoxale, à provoquer vraisemblablement

lui-même une conflagration générale 1).

En ce qui concerne le devoir du neutre de défendre sa neutralité, c'est-à-dire son indépendance, nous entendons par là non seulement le devoir de repousser les violations occasionnelles de neutralité non dirigées contre la neutralité en soi, cette obligation étant celle de tout neutre aussi bien occasionnel que permanent (ROBERT 29, et les auteurs qui y sont cités; Ve Convention de la Haye, du 18 octobre 1907, concernant les droits et les devoirs des puissances et des personnes neutres en cas de guerre sur terre, art. 5), mais avant tout le devoir de s'opposer à toute agression dirigée contre l'Etat perpétuellement neutre lui-même et son indépendance. La neutralité permanente n'a en effet de valeur que si elle

- Confédération, lors du Dîner de l'Association de la Presse étrangère en Suisse le 23 novembre 1950).
- 1) Du reste, seuls veulent conserver à l'Etat perpétuellement neutre le droit de guerre offensive les auteurs qui contestent à la neutralité permanente son caractère d'obligation juridique pour l'Etat neutre (SCHOLLENBERGER, Bundesverfassung, 157; BLUMER-MOREL, Handbuch des schweizerischen Bundesstaatsrechts, III, 386; SCHWEIZER, Op.cit., 589, 596; v. WALDKIRCH, Die dauernde Neutralität der Schweiz, 22) ou qui, par une interprétation étroite du terme de neutralité, veulent limiter ces effets au temps de guerre (RIVIER, Lehrbuch des Völkerrechts, II, 211; HAGERUP, La neutralité permanente, Revue générale de droit international public, XII (1905), 577 ss.; WESTLAKE, Notes sur la neutralité permanente, Revue de droit international et de législation comparée, XXXIII (1901), 389 ss.; SOTTILE, Nature juridique de la neutralité à titre permanent, 60; STRISOWER, Die Geschichte des Neutralitätsgedankens, Zeitschrift für öffentliches Recht, 193). STRUPP, partant de l'idée que toute obligation est à interpréter restrictivement, admet qu'en théorie l'Etat perpétuellement neutre (neutralisé) a gardé le droit de faire une guerre offensive, pourvu que le traité de neutralité, interprété historiquement, ne s'y oppose pas. Mais il considère également que dans tous les cas de neutralité permanente qui se sont présentés jusqu'à ce jour, le droit de guerre offensive était exclu (STRUPP, Neutralisation, Befriedung, Entmilitarisierung, 1933, 213 ss., 233).

a une base réelle; il faut que chacun des Etats intéressés à cette neutralité ait la certitude que le neutre de son côté fera le nécessaire pour maintenir sa neutralité. D'ailleurs, la neutralité présuppose l'existence, l'indépendance de l'Etat en question; pour pouvoir être neutre, un Etat doit tout d'abord maintenir son indépendance. La Suisse n'a jamais considéré la neutralité comme une fin, mais comme un moyen de sauvegarder son indépendance (ROBERT, 69).

"Nous considérons la neutralité comme la condition de notre indépendance, et comme elle n'est qu'un moyen et non une fin en soi, comme le moyen le plus efficace de sauvegarder cette indépendance, dans la mesure où nous continuons à être décidés à faire les sacrifices nécessaires pour la défendre." (Discours de M. Max PETITPIERRE, Président de la Confédération, lors du Dîner de l'Association de la Presse Etrangère en Suisse le 23 novembre 1950).

Le neutre a donc non seulement le droit de se défendre, il en a le devoir. Lorsque les traités ne prévoient rien de contraire à ce sujet (Luxembourg), la neutralité permanente est ainsi une neutralité armée (STRUPP, 215 ss.; PAULICK, Geschichtliche Entwicklung und rechtliche Grundlage der sogenannten dauernden Neutralität der Schweiz, 20; SCHWEIZER, 128; VERDROSS, Völkerrecht, 56). Cela est particulièrement vrai pour la Suisse, l'acte de 1815 sous-entendant que la Suisse se défendra pour maintenir son indépendance (HILTY, Die Neutralität der Schweiz, 67, 82 ss.; le même, Völkerrechtliche Fragen der Gegenwart, Politisches Jahrbuch der Schweizerischen Eidgenossenschaft, XIII (1899), 95 ss.; FLEINER, Bundesstaatsrecht 712; Kreisschreiben des Bundesrates vom 3. März 1854, BB1 1854, I, 621).

Il résulte de ce qui précède que le neutre permanent a l'obligation de s'armer en temps de paix déjà, pour se mettre en situation de défendre sa neutralité avec succès (STRUPP, 218).

L'existence d'une garantie de la neutralité ne change rien à ces obligations du neutre, seule une neutralité armée pouvant donner aux Etats signataires du traité de neutralité l'assurance que la neutralité sera effective.

4. Effets secondaires de la neutralité permanente.

En constatant qu'elle interdisait à un Etat de ^{s'immiscer} se mêler) dans les conflits éclatant entre d'autres Etats et de faire lui-même une guerre offensive - cela même s'il est dans son bon droit -, nous avons seulement décrit l'effet primaire de la neutralité permanente, la limitation (contractuelle) de son droit de guerre (jus ad bellum). Les effets que nous appelons "secondaires" et qui ne sont que des corollaires du premier touchent des droits autres que le droit de guerre (alliances, fédération d'Etats, changements territoriaux, traités douaniers et de commerce, unions douanières). Etant donné qu'ils se manifestent en temps de paix déjà - l'interdiction de faire une guerre offensive aussi du reste - , les auteurs les désignent sous l'expression "effets de la neutralité permanente en temps de paix", ou encore, comme STRUPP, "Vorwirkungen".

L'existence et la nature de ces effets sont très controversées. Certains auteurs contestent que la neutralité permanente produise des effets secondaires ayant une portée juridique. Il s'agit surtout de ceux qui contestent à la neutralité permanente un caractère obligatoire pour l'Etat neutre; mais la portée politique de la question ne leur échappe pas (BURCKHARDT, Neutrale Politik, Politisches Jahrbuch der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 1912, 155 ss.; SCHWEIZER, 87; GORGE, La neutralité helvétique, 25 ss.). Toutefois, la plupart des auteurs admettent la nature juridique de ces effets (VERDROSS, 56; OPPENHEIM-LAUTERPACHT, International Law, I, 217; STRUPP, 24 ss., 208; etc). Pour nous, nous croyons devoir nous rallier à cette

dernière thèse, avec une certaine nuance pourtant: seul l'événement prouvera si le neutre a commis un délit de droit international et qui est le lésé. Ce n'est donc que d'une manière rétrospective que certains actes de l'Etat neutre - compris généralement dans le cadre des "effets secondaires" - acquèreront une signification juridique (ROBERT, 37-40). Toutefois, il faut dire que du point de vue pratique on peut se passer d'une telle distinction: le neutre qui tient à sa neutralité considèrera comme incorrecte toute démarche incompatible avec les obligations de la neutralité ou qui vise à créer une situation incompatible avec celles-ci. Ou, comme l'a dit M. PETITPIERRE, Chef du Département politique fédéral, lors de son discours au Conseil national du 25 octobre 1950 sur l'Union européenne des paiements:

"Ce qu'il doit éviter, c'est essentiellement de prendre des engagements militaires ou politiques qui en cas de guerre l'empêcheraient de remplir ses obligations d'Etat neutre."

5. Compatibilité des alliances avec les devoirs de neutralité en temps de paix.

Il ressort de ce qui précède que la neutralité permanente déploie des effets secondaires dans le domaine des alliances. Les auteurs n'examinent pas la question en détails. Pour la plupart, ils se contentent d'interdire sommairement à l'Etat neutre la conclusion d'alliances, sans préciser lesquelles, mais en en donnant toujours pour raison que l'Etat neutre ne doit assumer aucune obligation qui risquerait de l'entraîner dans une guerre ou qui l'obligerait à adopter une attitude contraire à sa neutralité. PRADIER-FODERE décrit les devoirs du neutre à ce sujet comme suit:

"Le devoir de garder sa neutralité, de la défendre de ne conclure aucun traité d'alliance, ni en général aucun des engagements que les Etats concluent en vue

de la guerre, d'éviter toute action politique qui les conduiraient à des engagements en vue de la guerre." (PRADIER-FODERE, VIII, 886)

VERDROSS constate:

"Denn er (der neutralisierte Staat) ist zwar kriegsfähig, aber verpflichtet, sowohl keinen Angriffskrieg zu führen und an Kriegen zwischen dritten Staaten nicht teilzunehmen, als auch in Friedenszeiten seine Aussenpolitik so einzurichten, dass er in keinen Krieg hineingezogen werden kann (Vorwirkungen der Neutralität). Ein neutralisierter Staat darf daher insbesondere keine Verträge schliessen, die ihn unter bestimmten Umständen zum Kriegführen verpflichten (z.B. Bündnisverträge oder Garantieverträge)".

Nous pourrions multiplier les citations analogues (par exemple PICCIONI, Essai sur la neutralité perpétuelle, 101; OPPENHEIM-LAUTERPACHT, I, 218; SCHELIE, I, 125).

Le message du Conseil fédéral du 4 août 1919 sur la question de l'accession de la Suisse à la Société des Nations dit ceci:

"Der Abschluss eines Vertrages, durch den die Schweiz unter Umständen verpflichtet würde, kriegerische Massnahmen zu treffen gegen einen Staat, von dem sie nicht selber angegriffen ist, widerspricht der Idee der Neutralität, wie sie von unserer Bundesverfassung vorausgesetzt wird und wie sie 1815 von den Mächten förmlich anerkannt wurde."

Du fait qu'il a renoncé aux guerres offensives, le neutre ne peut conclure d'alliances offensives.

En outre, ne pouvant intervenir dans les guerres qui opposent entre eux des Etats tiers, il ne peut conclure d'alliances défensives ayant un caractère de réciprocité. Une telle alliance pourrait en effet l'entraîner dans une guerre afin de soutenir son allié (Max HUBER, Rapport rédigé à l'intention du Conseil fédéral sur les "Problèmes relatifs à la Société des Nations", Eté 1918, publié en annexe au Message du Conseil fédéral du 4 août 1919 sur la question de

l'accession de la Suisse à la Société des Nations, 232). Une adhésion de la Suisse au pacte de Bruxelles ou au pacte Atlantique serait donc exclue. C'est pour la même raison qu'il est interdit à l'Etat perpétuellement neutre de garantir la neutralité d'un autre Etat, ainsi que cela a été expressément mentionné pour la Belgique lors de la neutralisation du Luxembourg (Traité du 11 mai 1867, art. 2, al. 4). Une alliance défensive réciproque entre Etats neutres ne nous paraît pas devoir échapper à la règle, puisqu'elle risque d'avoir pour effet de faire sortir un de ces Etats de sa neutralité pour aller au secours de l'autre 2).

Toutefois une alliance défensive à caractère réciproque est licite si la prestation suisse ne doit être fournie que lorsqu'elle a été attaquée, entraînée dans la guerre. Car dès ce moment l'état de neutralité avec toutes ses obligations aura cessé; la Suisse se trouvera en guerre avec le droit de prendre toutes les mesures nécessaires et utiles pour défendre son indépendance et remporter la victoire.

Restent les alliances défensives unilatérales, non-réciproques (pactes d'assistance unilatéraux, Schutzbündnisse). Une telle alliance a les mêmes effets que la garantie. Celle-ci - qui prévoit en outre la restauration du statu-quo - constitue également un pacte d'assistance en faveur du neutre (STRUPP, 234; GUGGENHEIM, Das Sicherheitssystem der Vereinigten Nationen und die schweizerische Neutralität, Neue Schweizer

2) Deux ou plusieurs Etats neutres ne constituent pas, en effet, une unité; chacun d'eux reste séparément sujet de droits et d'obligations, ainsi que c'est le cas pour les Etats alliés au cours d'une guerre (SCELLE, Précis de droit des gens, I, 125). Les auteurs qui considèrent ce dernier genre d'alliance comme licite ne prennent pas en considération qu'un Etat obligé par sa neutralité ne peut pas plus en sortir en faveur d'un Etat neutre qu'en faveur d'un autre Etat, impressionnés qu'ils sont par l'argument qu'une telle alliance ne peut avoir pour but que de servir la paix (HILTY, Völkerrechtliche Fragen, 109 ss.; SCHWEIZER, 98).

Rundschau, 1945, Heft 7, 395; v. WALDKIRCH, Die dauernde Neutralität der Schweiz, '33 ss.). Il pourrait donc sembler à première vue que, si une garantie de la neutralité permanente est possible, la conclusion d'alliances défensives unilatérales doit l'être aussi.

Il y a lieu, toutefois, de considérer d'un peu plus près cette question et de souligner les différences - de fait plus que de droit - qui distinguent la garantie de l'alliance défensive unilatérale. La garantie, s'il s'agit d'une neutralité garantie, accompagne toujours le traité de neutralité permanente lui-même. Elle n'est donc pas, comme l'est une alliance, le produit de la politique de neutralité de l'Etat neutre, mais une institution avec laquelle se sont a priori déclarés d'accord les Etats intéressés à cette neutralité, c'est-à-dire les Etats signataires. En outre, cette garantie sera le plus souvent le fait d'un cercle étendu d'Etats - ce qui seul peut la rendre efficace. Une garantie réduite à deux ou trois - ou même à un seul - garants constituera le plus vraisemblablement un protectorat sur l'Etat neutre. On l'a vu avec Cracovie, dont la neutralité n'était garantie que par les trois Etats limitrophes Russie, Prusse et Autriche et qui se trouvait ainsi placée sous le protectorat collectif de ces trois puissances. Le jour où ces dernières le décidèrent d'un commun accord, la neutralité permanente de Cracovie cessa d'exister (DOLLOT, Neutralités disparues et projets de neutralisation, Extrait de la Revue Générale de Droit International Public 1940, 30 ss.). La neutralité de la Suisse a été garantie à l'origine par le plus grand nombre des puissances européennes d'alors (sur la question de la garantie, voir ROBERT, 58-63). Les puissances non contractantes étaient invitées à accéder au traité. De cette façon, étant donnés les intérêts divergents des puissances, la Suisse avait toutes chances d'échapper à un protectorat, cela d'autant plus que l'Acte du 20 novembre 1815 constatait expressément que son indépendance de toute influence étrangère était dans les vrais intérêts de l'Europe.

En ce qui concerne les alliances défensives unilatérales, elles ne présenteront pas la plupart du temps les mêmes avantages que nous avons relevés à propos de la garantie. Elles ne seront pas le résultat de négociations multilatérales, auxquelles prendront part les pays intéressés, mais au contraire, nous l'avons vu, elles seront un produit direct de la politique du neutre et comme telles engageront sa responsabilité. Les négociations unilatérales qui les précéderont ne seront pas sans recéler des dangers pour le neutre, son interlocuteur du moment pouvant tenter de s'assurer certains avantages contraires à la neutralité. La possibilité de l'établissement de fait d'un protectorat, pouvant conduire à des interventions dans les affaires intérieures ou extérieures du neutre, n'est pas à négliger.

Une alliance défensive, même unilatérale, conclue par le neutre sans nécessité immédiate risque donc - bien que cela ne soit pas nécessairement le cas - de mettre en danger sa neutralité, en ce qu'elle risque de diminuer son indépendance. La Suisse, qui est obligée de repousser toute influence étrangère du fait même des traités qui consacrent sa neutralité, fera sans doute bien de s'abstenir de conclure de telles alliances.

Ces considérations joueront un rôle particulier s'il s'agit de conclure une alliance défensive (unilatérale s'entend) en temps ordinaire, sans que le neutre se trouve exposé à un danger immédiat. Selon HILTY, dans ces circonstances, même le fait de faire appel à un garant serait contraire à la neutralité, à cause du danger de protectorat (voir également GUGGENHEIM, Das Sicherheitssystem der Vereinigten Nationen, 397; Max HUBER, Problèmes relatifs à la Société des Nations, 215:

"Nach der heutigen Auffassung ist mit der dauernden Neutralität ein einseitiges Defensivbündnis nur zulässig, wenn die Neutralität verletzt oder doch bedroht ist. Ein Vertrag, der einen dauernd neutralen Staat unter Umständen zum Krieg gegen eine Macht zwingt, der ihn in seinen besondern Rechten, ge-

schweige denn in seiner territorialen Integrität, nicht verletzt hat, ist mit dem heutigen Begriff dauernder Neutralität nicht vereinbar."

Certains auteurs sont loin de partager intégralement cette opinion (STRUPP, 235; HOLD-FERNECK, Lehrbuch des Völkerrechts, II, 91, qui ne fait pas de distinction entre différents cas de conclusion d'alliances défensives unilatérales). STRUPP est d'avis qu'une telle alliance peut être conclue en l'absence de tout danger immédiat, pourvu qu'elle ne mette pas l'Etat contre lequel se dirige l'alliance dans une situation plus défavorable que l'allié du neutre, au cas où la guerre éclaterait entre ces Etats. C'est pourquoi STRUPP distingue entre les alliances de portée générale qui, analogues à la garantie, ne contiennent qu'une promesse d'aide, sans en préciser les détails, et les conventions d'ordre militaire qui, plus techniques, mettent l'allié au courant de la stratégie et du dispositif de défense du neutre et sont par là de nature à créer une situation privilégiée pour cet allié (STRUPP, 235 ss.). Les événements de 1815, tels qu'ils ressortent en particulier des dépêches de l'envoyé des Puissances alliées en Suisse, major-général von Steigentesch, prouvent que le danger de telles conventions militaires est très réel (publiées dans le Politisches Jahrbuch der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 1888, 596 ss.; HILTY, Die Neutralität der Schweiz, 44, N.1).

La conclusion d'alliances analogues avec les deux groupes de puissances en présence pourrait, il est vrai, remédier jusqu'à un certain point à cette difficulté. La diversité des situations géographiques et politiques ne permet pas cependant une réponse définitive à cette question, une égalité formelle de traitement pouvant engendrer une inégalité matérielle. Rien n'autorise non plus le neutre à croire que ces efforts en vue de la conclusion d'alliances analogues seront couronnés de succès des deux côtés; il pourrait ainsi se trouver dans la situation de ne pouvoir conclure qu'une des alliances envisagées

Pour conclure on peut dire que, en tenant compte de ou d'avoir conclu des alliances différant de contenu, deux hypothèses également désagréables. Il pourrait évidemment parer à ce danger en subordonnant l'entrée en vigueur de chaque alliance à la condition que les autres alliances pourront être conclues également. La réciprocité des alliances n'est donc pas une garantie absolue qu'elles seront compatibles avec la neutralité.

La question de la réciprocité se simplifierait, il est vrai, si le neutre se trouvait en mesure de faire appel à l'aide d'un Etat se trouvant en dehors des groupements politiques susceptibles de menacer sa neutralité. Mais une telle possibilité n'est, pour la Suisse du moins, plus que théorique. La Confédération devra donc toujours compter avec le fait que l'Etat qui lui promet assistance, même en dehors de tout conflit actuel, sera lui-même engagé dans la mêlée 3).

3) Examinés à la lumière de ce qui précède, on peut juger comme suit les exemples historiques cités au début de ce travail:

Nous estimons, ainsi que STRUPP, que les pourparlers anglo-belges de 1906 étaient contraires à la neutralité (STRUPP, 263 ss.). Ils avaient été l'occasion de fournir à la Grande-Bretagne des renseignements détaillés sur le dispositif défensif de la Belgique, et cela à un moment où l'Angleterre n'était plus neutre entre l'Allemagne et la France. Du reste, le thème de ces conversations était constitué uniquement par une invasion possible de la Belgique par l'Allemagne, aucune mesure n'étant même envisagée au cas où l'armée française eût envahi la Belgique, - ce qui était pour le moins dans le domaine des possibilités. Les précautions prises ainsi par la Belgique étaient donc tout à fait unilatérales. Des précautions analogues eussent dû être prises contre une invasion française. Une exception n'eût été justifiée que si l'Allemagne eût été sur le point d'envahir la Belgique. Ajoutons que les pourparlers dont il s'agit eussent dû être portés à la connaissance des autres puissances garantes de la neutralité belge, avant tout de l'Allemagne contre qui ils étaient dirigés. Que la neutralité belge ait été par la suite violée effectivement par l'Allemagne ne change rien à l'aspect juridique du problème (du reste à ce moment le résultat des pourparlers anglo-belges de 1906 avait perdu toute valeur pratique et ceux de 1912 n'avaient eu aucun résultat). Pour être complets, nous devons relever cependant

pour la Suisse une garantie analogue.

Pour conclure on peut dire que, en tenant compte de certains dangers, une alliance défensive qui ne prévoit des prestations suisses qu'en cas d'attaque contre notre pays ou qui est uniquement en faveur de la Suisse sera juridiquement compatible avec nos devoirs d'Etat perpétuellement neutre. Il ne faut pas oublier que les obligations de neutralité sont aussi une charge pour l'Etat neutre, une limitation de sa liberté, et doivent de ce fait être interprétées restrictivement (voir en ce qui concerne ce principe OPPENHEIM-LAUTERPACHT, I, § 554, 859; ROUSSEAU, Principes généraux du Droit International Public, 690; GUGGENHEIM, Lehrbuch des Völkerrechts, I, 128). Max HUBER qui, comme nous l'avons relevé, conteste la possibilité de conclure de telles alliances, à moins d'une menace actuelle, dit lui-même:

"Nichts kann den Interessen eines Neutralen, vorab eines immerwährend neutralen Staates, mehr entgegen sein als eine übermässige Ausdehnung der Neutrali-

que d'autres auteurs, parmi lesquels KUNZ, sont d'un avis contraire à celui que nous venons d'exposer (KUNZ, Das Problem von der Verletzung der belgischen Neutralität, 1920, 123, cité par STRUPP, 270). KUNZ estime que pousser aussi loin les obligations du neutre équivaudrait à le soumettre à un protectorat. Nous ne pouvons souscrire à cette manière de voir, car ces restrictions à la liberté d'agir du neutre ont justement pour but d'empêcher qu'il ne se trouve soumis à l'influence exclusive d'une des parties qui s'opposent dans l'arène politique, donc justement d'éviter qu'il ne se trouve placé sous la protection exclusive d'une puissance ou d'un groupe de puissances alliées.

Les pourparlers anglo-belges de 1912 doivent être jugées différemment. Ainsi que nous l'avons relevé, ils furent caractérisés par une grande retenue du côté belge et ne fournirent à la Grande-Bretagne aucun élément d'ordre militaire de nature à favoriser un des Etats dans un conflit futur. On pourrait toutefois considérer que là aussi l'Allemagne eût dû être mise au courant des démarches britanniques.

Quant à l'accord franco-suisse de 1917, il apparaît conforme aux exigences de la neutralité permanente. En effet, en 1916-1917, une percée de l'armée allemande à travers la Suisse - crainte que l'Allemagne entretenait du reste chez l'ennemi - n'était pas invraisemblable. La Suisse avait donc le droit de s'assurer l'appui de l'adversaire. Mais surtout les termes de l'accord furent tels qu'ils ne pouvaient causer d'ombrage à l'Allemagne, qui fut du reste mise au courant et invitée à donner à la Suisse une garantie analogue.

tätspflichten - denn das Grundrecht des Neutralen, vom Krieg verschont zu bleiben, und in seinen friedlichen Beziehungen zu andern Staaten nicht gestört zu werden, ist eine Selbstverständlichkeit. Die Neutralitätspflichten sollen nicht über das Mass ausgedehnt werden, das den Kriegführenden ein genügendes Interesse an der Respektierung der Neutralität lässt. Die Kriegführenden müssen sich begnügen, wenn der Neutrale nicht schädigend in ihre Kriegführung sich einmischt. Sie selber gehen in der Wahrnehmung ihrer durch die Kriegslage bestimmten Interessen an die äussersten Grenzen dessen, was die Neutralen sich noch gefallen lassen können. Die Geschichte der Neutralität ist im grossen ganzen eine Leidensgeschichte der Neutralen." (Neutralitätsrecht und Neutralitätspolitik, 10; Message du 4 août 1919, 37).

6. Alliances après une violation de la neutralité suisse.

Toute autre est la situation du neutre si sa neutralité est vidée ou s'il est directement menacé d'une telle violation. Le neutre se trouve alors dans un état de nécessité qui ne laisse aucun doute sur sa capacité de contracter une alliance défensive unilatérale, de même que de mettre en jeu le mécanisme de la garantie, la première de ces possibilités découlant de la seconde. Du reste, même si l'on était d'avis que les alliances en elles-mêmes, quelles qu'elles soient, sont contraires à la neutralité permanente, on devrait admettre que le neutre se trouve alors dans un état de nécessité qui le délie de cette obligation. L'agresseur qui a reconnu la neutralité ne saurait donc se plaindre de la démarche du neutre; s'il ne l'a pas reconnue, il n'a aucun droit à faire valoir du fait de cette neutralité.

Le 31 août 1939 le Conseil fédéral a donné au Général Guisan entre autres les instructions suivantes:

"Bei Ausbruch von Feindseligkeiten zwischen der Schweiz und einem benachbarten Staat werden, sofern es sich nicht lediglich um einen lokalen Zwischenfall handelt, alle im Hinblick auf den Grundsatz der Neutralität getroffenen Massnahmen hinfällig. Die Schweiz fände sich in die Lage eines krieg-

führenden Staates versetzt und besässe alle Rechte eines solchen. Von diesem Augenblick an würden Sie die volle und ganze Freiheit haben, in- und ausserhalb unserer Grenzen alle nützlichen militärischen Massnahmen zu treffen.

Falls es sich lediglich um eine unfreiwillige Verletzung unserer Grenzen handelt oder um eine Verletzung von kurzer Dauer und von schwachem Ausmass, an der nur geringe Truppenbestände beteiligt sind, werden Sie den Bundesrat unverzüglich von den Umständen des Zwischenfalles und von den durch Sie zur augenblicklichen Wiederherstellung der Rechtslage getroffenen Massnahmen in Kenntniss setzen.

Vom Zeitpunkt an, wo sich die Schweiz im Kriegszustand befindet, haben Sie das Recht, mit den nächsten Kommandanten einer fremden Armee Abkommen zu schliessen, soweit es sich lediglich um die vorübergehende und rein militärische Regelung von Fragen eher lokaler Bedeutung handelt.

Sobald es sich aber um ein die Gesamtheit der beiden Armeen betreffendes Militärabkommen handelt, entscheidet der Bundesrat.

Le neutre recouvre donc sa liberté d'action, du moins dans une certaine mesure. Il peut s'allier avec qui il lui plaira, avec l'ennemi de l'agresseur s'il le veut. Il peut non seulement se défendre sur son territoire, mais encore poursuivre l'ennemi sur territoire ennemi, puisqu'aussi bien il se trouve en guerre. Il peut donc continuer la guerre jusqu'à l'anéantissement de son adversaire. Mais tout cela ne devra pas lui faire oublier que sa neutralité permanente existe à l'état latent, qu'elle n'est que suspendue, et qu'il la recouvrera à l'issue de la guerre. Le neutre devra - il s'agit là d'une obligation juridique - éviter tout ce qui pourrait s'opposer au rétablissement de cette neutralité, par exemple la conclusion d'une alliance défensive destinée à durer après la fin des hostilités.

En outre, si cette neutralité a cessé de porter effet à l'égard de l'agresseur, elle subsiste à l'égard des Etats qui ne sont pas parties au conflit. Le neutre ne pourra donc pas déclarer la guerre à un Etat qui ne l'a pas attaqué, même si celui-ci se trouve être l'allié de l'agresseur et il ne pourra

pas non plus utiliser ses troupes sur le territoire d'un tel Etat, - ce qui peut avoir de l'importance lorsqu'on se trouve en présence d'une guerre de coalition.

Nous croyons qu'il est juste de mettre sur le même pied le cas où la neutralité est déjà violée et le cas où elle est sur le point de l'être. En effet l'Etat qui a reconnu la neutralité et qui s'apprête à la violer a déjà foulé aux pieds ses obligations; le neutre est délié de toute responsabilité à son égard. Et l'on ne saurait traiter d'une façon plus favorable l'Etat qui n'a pas reconnu la neutralité et qui n'a donc même pas l'obligation de la respecter. Dans tous les cas, pourtant, il faudra que la menace soit immédiate, sérieuse; on assimilera à ce cas celui où l'agresseur a déclaré ne pas vouloir respecter la neutralité. (STRUPP, 234; HOLD-FERNECK, II, 91; PAULICK, 73; 20 N. 75; HILTY, Die Neutralität der Schweiz, 49, 83; le même, Völkerrechtliche Fragen, 160-7; Max HUBER, Problèmes relatifs à la SdN, 231-2).

7. L'obligation de défendre sa neutralité impose-t-elle au neutre la conclusion d'alliances?

Nous avons vu plus haut que la neutralité permanente imposait au neutre l'obligation de défendre sa neutralité contre toute violation. Jusqu'où va cette obligation? Quels sont les moyens que le neutre doit mettre en oeuvre pour y satisfaire? Les alliances y sont-elles comprises?

HOLD-FERNECK est d'avis que la Belgique, en 1914, eût pu se contenter d'une protestation platonique, sans s'opposer par les armes à l'invasion allemande, et eût satisfait ainsi aux exigences de la neutralité. Cette façon de faire, d'après cet auteur, eût été d'autant plus justifiée que la Belgique devait savoir que la guerre avait été voulue par la France et la Russie et que l'Allemagne s'était ainsi trouvée forcée, pour défendre ses intérêts vitaux, de se frayer le plus court chemin

de mettre en action les moyens militaires qui lui sont propres, pour pénétrer en France (HOLD-FERNECK, II, 304, No.2). De telles considérations ne peuvent, cependant, influencer sur la conduite du neutre; il n'appartient pas à ce dernier de juger des responsabilités réciproques des belligérants et, selon le résultat, de graduer sa résistance aux violations de neutralité dont les belligérants peuvent se rendre coupables. Or, la résistance que l'on attend du neutre permanent va plus loin qu'une simple protestation, même si l'envahisseur est le plus fort (ce qu'il sera du reste toujours). L'exigence de la neutralité armée serait sinon dépourvue de tout sens. Il n'est pas nécessaire que la résistance du neutre ait toute chance d'être, à elle seule, victorieuse, pour qu'elle ait une signification. La Belgique, en 1914, devait donc s'opposer militairement à l'envahisseur, si sa neutralité devait remplir son but. Il est clair que la perspective d'une résistance purement platonique, loin de le retenir, exercerait sur l'envahisseur une attraction et serait ainsi le plus sûr moyen de faire du territoire neutre un champ de bataille 4).

Une résistance armée est donc indispensable. Mais quelle doit être son ampleur? 5) Le neutre peut-il se contenter

-
- 4) Il n'est pas sans intérêt de rappeler ici la capitulation des troupes suisses chargées de garder la frontière à Bâle, devant les troupes des alliés, en 1815. Les troupes suisses se retirèrent sans même avoir fait mine de résister. Dans sa proclamation à ses troupes, le général suisse disait: "Ihr waret da, um die Neutralität der Schweiz wo möglich und nach dem Masse unserer Kräfte zu schützen ..." (HILTY, Die Neutralität der Schweiz, 35; Politisches Jahrbuch der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 1887, S.442 ff.), comme quoi les mêmes mots peuvent s'entendre d'une manière différentes
- 5) Dans son ouvrage magistral "Kriegsrecht und Neutralitätsrecht" KUNZ arrive aux conclusions - décevantes, il est vrai - suivantes:

"Wenn dem Neutralen überhaupt gar keine angemessenen Mittel zur Verfügung stehen, gibt zwar die Neutralitätsverletzung durch den einen Kriegführenden dem anderen ein Recht der Selbsthilfe, aber von einer

dringend notwendig."

de mettre en action les moyens militaires qui lui sont propres, ou doit-il faire appel à l'aide extérieure?

La XIIIe convention de la Haye, du 18 octobre 1907, concernant les droits et les devoirs des Puissances neutres en cas de guerre maritime, impose au neutre dans trois de ses articles (3, 8 et 25) des obligations qu'il doit exécuter en usant "des moyens dont il dispose" ("die ihr zur Verfügung stehenden Mittel"). La Ve convention concernant les droits et les devoirs des Puissances et des personnes neutres en cas de guerre sur terre ne contient pas de formule analogue. Art. 6-10 de la Draft Convention on Rights and Duties of Neutral States in Naval and Aerial Warfare de la Harvard Law School parlent de "the means at its disposal", c'est-à-dire du "neutral State" (AJIL, Vol. 33, 1939, Suppl. 176/77, 245 ss.). Ces moyens ne sont de toute évidence que les moyens qui appartiennent en propre au neutre, car - outre que le texte est tout à fait clair - les articles susmentionnés ont en vue des cas précis de violation de neutralité (capture d'un navire dans les eaux neutres etc) où le recours à un garant ou à

Neutralitätsverletzung durch den neutralen Staat kann keine Rede sein (so China im Russisch-Japanischen Krieg).

Schwierige Rechtsfragen können sich bei neutralen Staaten ergeben, die über Mittel, besonders auch militärische Mittel, verfügen. Macht der neutrale Staat von diesen Mitteln gar keinen oder einen offenbar nachlässigen oder inadäquaten Gebrauch gegenüber der Neutralitätsverletzung durch einen Kriegführenden, begeht er zweifellos eine Neutralitätsverletzung. Aber wie weit muss er im einzelnen Fall gehen? Bis zur Gewaltanwendung, auch wenn sie aussichtslos ist? Das hiesse den Neutralen nicht nur oft dem Verderben aussetzen, sondern ihn rechtlich zur Kriegführung zu verpflichten. Hat anderseits der Neutrale seinen Pflichten genügt, wenn er gegen Neutralitätsverletzungen aufs schärfste protestiert, auch dann, wenn seine Proteste völlig wirkungslos bleiben? Da es ein jahrhundertalter Trick der Kriegführenden ist, die Neutralen für die Völkerrechtswidrigkeiten des Feindes verantwortlich zu machen, da ferner kriegführende Staaten und oft auch ihre Autoren dort, wo es zu ihren Gunsten ist, die Pflichten der Neutralen sehr milde, dort aber, wo es zu ihren Ungunsten ist, die Pflichten der Neutralen sehr rigoros interpretieren, ist hier positivrechtliche Klärung im Interesse der Neutralen dringend notwendig."

un allié n'entre pas en ligne de compte. Mais peut-être en est-il autrement s'il s'agit d'une grave violation de neutralité équivalent à une attaque contre le neutre?

Certains auteurs considèrent que le neutre est obligé, dans de telles circonstances, de faire appel aux garants (SCELLE, I, 125). D'autres, par contre - et ce point de vue a toujours été celui du gouvernement suisse - estiment que le neutre est libre dans sa décision à ce sujet, les garants (et signataires du traité de neutralité) pouvant tout au plus insister auprès de lui pour qu'il remplisse son devoir de neutre, mais sans rien lui prescrire quant aux détails de son action ni lui demander des détails (STRUPP, 218). Les garants ne peuvent donc imposer leur aide au neutre et celui-ci, de son côté, n'est pas obligé d'invoquer la garantie. La raison en est que le neutre doit, non seulement se défendre contre toute invasion, mais encore se défendre contre toute influence étrangère. Cela est particulièrement vrai pour la Suisse, vu les termes de la Déclaration du 20 novembre 1815. Or, l'immixtion d'un garant pourrait, selon les circonstances, avoir justement pour effet de mettre le neutre dans sa dépendance et avoir pour la neutralité des effets encore plus funestes qu'une défense isolée et désespérée. La garantie ne perd du reste pas alors sa raison d'être, car elle servira à rétablir l'indépendance et la neutralité du neutre au plus tard à la fin des hostilités. Ce qui est vrai de la garantie l'est aussi, à plus forte raison, des alliances défensives (unilatérales). Ici aussi, l'alliance ne devra pas mettre le neutre dans une situation encore plus défavorable, au point de vue de l'indépendance, que s'il se défendait seul. Ce n'est qu'à cette condition que l'invocation de la garantie de la part du neutre, de même que la conclusion d'une alliance défensive unilatérale seront vraiment dans l'intérêt de la neutralité, c'est-à-dire dans l'intérêt de la communauté des puissances. C'est là qu'il faut chercher le pourquoi de la garantie collective - de même que l'utilité de conclure des allian-

ces défensives avec le plus grand nombre d'Etats et non seulement avec une des Puissances entrant en considération (HILTY, Neutralität, 38; SCHWEIZER, 131; BLUNTSCHLI, § 790).

Que le neutre ne soit pas obligé de recourir à des alliances, même s'il est attaqué, ressort du reste déjà du fait que le degré auquel il doit faire usage de ses propres moyens de défense n'est pas clair.

III. Considérations politiques

8. Généralités.

En ce qui concerne les considérations politiques, il faut distinguer entre la politique de neutralité et la politique en général.

En temps de paix, c'est-à-dire lorsque la Suisse n'a pas encore été mêlée aux hostilités, la Confédération suivra surtout une politique de neutralité. Politique de neutralité et droit de neutralité ne sont pas la même chose, mais sont en rapport étroit. Sur la relation entre ces deux notions le Conseil fédéral s'est exprimé dans son Message du 4 août 1919 déjà mentionné de la façon suivante, encore aujourd'hui pertinente:

"Neutralität ist der Inbegriff der mit dem Neutralitätszustand verbundenen völkerrechtlichen Rechte und Pflichten; Neutralitätspolitik ist die Haltung eines neutralen Staates in den Angelegenheiten, die zwar nicht durch das Neutralitätsrecht bestimmt sind, auf die aber die Neutralität mittelbar einen Einfluss hat. Ein dauernd neutraler Staat wie die Schweiz hat besonders Anlass, durch seine Politik sich mehr als den strikten Rechtsanspruch auf Achtung der Neutralität zu sichern, nämlich das allgemeine Vertrauen zu erwerben; er wird vieles unterlassen, was er von Rechts wegen tun dürfte."

La politique de neutralité a aujourd'hui d'autant plus d'importance que, alors qu'au XIXe siècle la neutralité de la

Suisse était reconnue et garantie par la plupart des Etats européens - les seuls qui prissent part à des guerres sur le continent -, elle n'est aujourd'hui pas ou plus reconnue par les puissances qui ont joué et qui joueront un rôle primordial dans les conflits qui dévastent l'Europe. La situation de la Suisse s'en trouvera compliquée, car elle risque de se trouver en face de combinaisons politiques auxquelles participeront toujours un ou plusieurs Etat n'ayant aucune relation juridique avec sa neutralité. Cela rendra plus délicate toute démarche de la Suisse en vue de s'assurer l'aide ou la garantie de certains Etats (ROBERT, 67/68).

Dès l'entrée en guerre de la Suisse, les considérations de politique de neutralité passeront au second plan, cependant que le droit de neutralité deviendra sans objet. Ce sont des considérations de politique générale qui l'emporteront alors, plus spécialement la question de savoir comment l'indépendance de la Suisse sera le mieux sauvegardée, pendant et après les hostilités.

9. Valeur de la garantie.

Avant de penser à conclure des alliances, on pourrait se demander s'il ne conviendrait pas plutôt de rendre à la garantie son actualité. La garantie, du fait qu'elle accompagne le traité de neutralité et a présidé ainsi à la naissance de la neutralité permanente, n'a pas le caractère délicat de l'alliance. Elle n'est pas un produit direct de la politique de l'Etat neutre lui-même. Le fait qu'elle est collective, c'est-à-dire qu'elle est le fait d'un cercle assez étendu de puissances, la rend également moins dangereuse à manipuler. On pourrait donc penser à rappeler aux garants les obligations qu'ils ont ainsi assumées, ou même, en s'inspirant des intentions qui guidaient les hommes politiques de 1815 qui ont créé la neutralité permanente et garantie de la Suisse, de demander aux Etats euro-

péens et même extra-européens susceptibles de jouer un rôle dans des conflits futurs d'adhérer au traité de neutralité et d'assumer également la garantie.

Il est vrai que telle qu'elle se présente actuellement la garantie n'est pas de nature à inspirer grande confiance dans ses vertus. Nous citerons ici GUGGENHEIM, dont l'opinion est certainement exacte dans l'état actuel des choses:

"Der praktische Wert dieser sogenannten Gewährleistungspflicht ist aus verschiedenen Gründen jedoch ein recht prekärer. Einmal kann der Nachweis geleistet werden, dass seine Tragweite den Signataren der Pariser Deklaration von 1815 kaum bekannt war, und erst recht nicht den Unterzeichnern der Friedensverträge von 1919 und 1920. Es ist das Verdienst Walter Burckhardts hinsichtlich der Erklärung von 1815 dies in einer in der neuesten Literatur zu wenig berücksichtigten Studie aus dem Jahre 1912 nachgewiesen zu haben (W. Burckhardt, Neutrale Politik, Politisches Jahrbuch der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 26. Jahrgang, 1912, S. 223 ff.). Der Begriff der "Garantie" ist nämlich so allgemein und untechnisch gefasst, so wenig auf denjenigen eines Hilfeleistungspaktes abgestimmt - im Gegensatz zu demjenigen der sich in den diplomatischen Instrumenten hinsichtlich Belgiens vorfindet, wo nur von zwangsweiser Neutralisation und ihrer Garantierung, nicht aber ihrer Anerkennung die Rede ist -, dass die Bürgschaftsleistung der Signatarmächte für die Aufrechterhaltung der Neutralität als äusserst problematisch betrachtet werden muss. ..." (GUGGENHEIM, Das Sicherheitssystem der Vereinigten Nationen und die schweizerische Neutralität, N.S.R. 1945, Heft 7, 394).

Nous ne pensons toutefois pas tant à invoquer sans autre la garantie qu'à "réactiver" cette dernière. Les Etats qui seraient d'accord pour assurer à la Suisse leur appui pourraient le faire aussi bien en renouvelant la garantie de 1815 (il ne saurait donc s'agir que des Etats signataires de l'Acte de 1815) qu'en concluant un traité d'alliance qui ne serait qu'une réplique de cette garantie. Cette manière de faire aurait le désavantage qu'elle ne pourrait être utilisée qu'envers un groupe restreint d'Etats (France, Grande-Bretagne, Allemagne, Espagne, Suède, Portugal) et que pratiquement seules la France

et la Grande-Bretagne, éventuellement l'Allemagne, entreraient en considération. L'appui militaire de ces deux puissances, elles-mêmes épaulées par les Etats-Unis, pourrait cependant être conçu de façon à être efficace. Le grand avantage du recours à la garantie, résiderait dans le fait que la question délicate de la conclusion d'alliances pourrait être évitée. Il ne saurait être considéré comme étant contraire à la neutralité de demander aux Etats entrant en considération de confirmer les traités de 1815, par un échange de notes confidentielles, par exemple. Du même coup on éviterait de devoir approcher le bloc soviétique. L'inégalité de fait qui en résulterait serait imputable à l'URSS elle-même puisqu'elle a refusé d'assumer les traités conclus par la Russie. Il est vrai que l'URSS pourrait faire une déclaration contraire en ce qui concerne l'Acte de 1815. Il est pourtant peu probable qu'elle s'y résolve et du reste une telle décision n'aurait que des avantages pour la Suisse.

On pourrait aussi, ainsi que nous l'avons suggéré plus haut, demander aux Etats ne participant pas ou plus aux traités de neutralité d'y adhérer.

Cette nouvelle adhésion, aussi bien que le renouvellement explicite d'obligations existantes, ne semble pas toutefois pouvoir se faire sans difficulté. Avec l'état d'esprit qui règne actuellement, il est peu probable que des Etats européens ou extra-européens donnent une suite favorable à une démarche de notre part allant dans cette direction. Or, un refus serait bien plus grave que l'incertitude actuelle; il aurait pour conséquence un affaiblissement de la neutralité suisse aussi bien dans la conscience juridique des Etats qu'au point de vue de sa valeur morale. En outre, une reconnaissance expresse de la neutralité perpétuelle suisse de la part de l'URSS et des USA risquerait de devoir être achetée par des concessions économiques ou politiques. Nous n'insisterons pas sur ce qu'une telle reconnaissance de la part ^{de l'URSS} de l'URSS surtout - étant donné que ^{les} ses conceptions juridiques et morales diffèrent entièrement des nôtres - aurait

d'illusoire. (Max HUBER, Neutralitätsrecht und Neutralitätspolitik, 21).

Le principal avantage de la garantie eût été qu'elle eût permis à la Suisse d'approcher les seuls Etats ayant garanti sa neutralité sans pour autant contrevenir à ses obligations de neutre et en restant clairement dans les limites d'une politique de neutralité défendable. Bien que les possibilités d'une telle manière de procéder soient minimales, il ne faut pas la perdre de vue. Les circonstances peuvent changer; surtout si la Suisse était la victime d'une agression, l'appel à la garantie ne serait peut-être pas sans valeur.

10. Alliances et politiques de neutralités.

Lorsque la Suisse n'est pas encore entrée en guerre, la conclusion d'une alliance s'inscrit dans la politique du neutre, politique qui est comme telle une politique de neutralité. Dans cette question comme dans d'autres, le neutre ne peut se contenter de s'en tenir strictement à la lettre du droit. Ici aussi il doit orienter son action à l'idée de neutralité;

"Alles muss zum vorneherein vermieden werden, was die neutrale Haltung, d.h. die Haltung, welche ein Maximum von Möglichkeiten, sich ausserhalb des Krieges zu behaupten, bietet, erschweren könnte" (HUBER, Neutralitätsrecht und Neutralitätspolitik, S.18).

Cette attitude est dictée au neutre par le fait que la sauvegarde de sa neutralité repose en grande partie dans la confiance qu'il saura inspirer aux autres Etats aussi bien dans son impartialité que dans sa volonté de se défendre. Il n'est donc pas rare que les neutres s'imposent volontairement des règles de conduite plus strictes que ne le sont celles du droit. Les belligérants - ou en temps de paix les Etats intéressés - ne sauraient pourtant en déduire pour eux de nouveaux droits et ne sauraient protester si le neutre ne se tient pas à cette réglementation autonome. Son observation unilatérale pourtant pourrait avoir

le même effet qu'une intervention du neutre dans la guerre et serait comme telle contraire à la neutralité (Max HUBER, Neutralitätsrecht und Neutralitätspolitik, dans l'Annuaire suisse de droit international, V (1948), 9 ss., particulièrement 15-17).

En temps de paix, toutefois, on pourra rarement accuser l'Etat perpétuellement neutre d'une telle violation de ses devoirs. Il doit s'en tenir aux effets secondaires ("Vorwirkungen") de la neutralité. La politique qu'il suivra au-delà de ce que lui impose le droit ne pourra être interprétée comme intervention dans un conflit qui n'a pas encore éclaté (à ce propos il faut souligner que le droit de neutralité conçu comme la somme des droits et devoirs du neutre pendant un conflit dépend pour entrer en vigueur de l'existence d'un conflit militaire caractérisé, la "guerre froide" n'y suffit pas). Les actions du neutre dans la période qui précède un conflit ouvert n'en prendront peut-être que plus d'importance sous l'angle de la confiance qu'elles sont susceptibles de créer, d'entretenir ou de détruire chez les belligérants éventuels.

11. Réciprocité

Il est à croire que dans la question des alliances aussi le neutre aura avantage à s'imposer des restrictions, des précautions qui dépassent celles que le droit exige. Tout d'abord il hésitera à faire usage du droit de conclure des alliances défensives (unilatérales). Il faudra se demander en effet si cela ne serait pas de nature à donner l'impression que le neutre manque de confiance dans sa capacité de se défendre lui-même ou dans la volonté des belligérants éventuels de respecter sa neutralité. Mais renoncer à la conclusion d'une alliance pour ce dernier motif spécialement, ne serait-ce pas faire la politique de l'autruche? Pas nécessairement: donner à entendre à un Etat que nous le croyons capable de violer notre neutralité pourrait agir sur lui comme une sorte d'encouragement à le faire, de justification préalable, cela d'autant plus que ce geste de notre part pourrait

être interprété comme un acte inamical à son égard. C'est en effet prendre dans une certaine mesure position dans le conflit, se départir donc d'une attitude de stricte neutralité. Il sera donc plus indiqué d'attendre, comme en 1917, l'initiative de l'autre partie au conflit, quitte après à rétablir l'équilibre en s'assurant également l'aide de l'autre belligérant.

Nous ne croyons pas toutefois que les considérations qui précèdent doivent empêcher la conclusion d'une alliance, si celle-ci devait s'avérer recommandable ou nécessaire. Cela d'autant moins que, ainsi que nous l'avons dit plus haut, la conclusion d'une alliance ne devrait avoir lieu que si le neutre a de fortes raisons de craindre une attaque. HILTY écrivait déjà en 1889:

"Handelt es sich dabei um einen übermächtigen Staat, so muss bei unseren Behörden die Ansicht und der Entschluss zum voraus feststehen, sich sofort mit dessen Kriegsgegner zu alliieren, ohne Rücksicht auf augenblickliches Aufgeben der Neutralität, aber mit der Absicht, dieselbe nach dem Friedensschluss neuerdings ... herzustellen." (Die Neutralität der Schweiz, 86).

11. Réciprocité.

Nous avons déjà vu dans la première partie de cette étude quelle importance revenait à la question de la réciprocité des alliances, bien que le droit ne l'exige pas nécessairement. Le neutre qui a la certitude fondée qu'un des adversaires menace sérieusement sa neutralité peut très bien ne conclure d'alliance qu'avec l'autre partie. A mesure cependant que la menace sera moins précise, la partie contre qui l'alliance se dirige aura plus de raison de se considérer comme lésée, surtout si l'alliance a un caractère technique. Même si elle est d'ordre plus général, elle risquerait d'être interprétée comme une preuve de la volonté de l'Etat neutre de défendre sa neutralité d'une manière inégale selon l'agresseur. Or, il y aurait là une violation incontestable de la neutralité. On pourrait comparer une telle alliance

à l'établissement de fortifications sur une seule frontière, l'autre étant dégarnie d'un appareil défensif suffisant. Il est par ailleurs évident que le neutre ne saurait être rendu responsable de l'inégalité qui pourrait résulter du refus de l'un des belligérants (actuels ou en puissance) de conclure une alliance défensive au seul profit du neutre. Il y aura lieu, à notre avis, pour le neutre d'accorder une attention spéciale à cette question de réciprocité.

Celle-ci est liée en un certain sens à celle de la mise au courant de la partie adverse. Même en admettant que ces accords soient secrets, - nous ne voulons pas discuter ici l'aspect constitutionnel du problème -, il ne faut pas perdre de vue qu'une indiscretion est toujours possible. Au cas où il s'agirait d'un accord conclu avec une seule des parties intéressées, une telle indiscretion aurait un effet déplorable sur nos relations avec l'autre partie au conflit. Mettre cette dernière au courant nous semble donc conforme à une sage politique de neutralité, sans distinction entre les Etats ayant reconnu ou garanti la neutralité permanente et les autres (voir plus bas).

En temps de guerre, le neutre est obligé par la force des choses à une vigilance spéciale dans tous les domaines. Ce qui en temps de paix pouvait être indifférent, parce que ne pouvant favoriser un adversaire en l'absence d'opérations militaires, prend tout à coup l'aspect d'une intervention du neutre. Une alliance défensive avec un seul des partis en présence prend une actualité qu'elle n'avait pas en temps de paix; le danger d'une violation de la neutralité est plus actuel et plus grave pour les belligérants et la susceptibilité de ces derniers est particulièrement éveillée. Tout arrangement ou tous pourparlers concernant une alliance - même purement défensive et unilatérale - de l'Etat neutre, ou une promesse d'appui d'un Etat donné devra, ainsi que cela a été le cas en 1917, faire l'objet d'une commu-

nication à l'autre parti.

12. Politique après l'entrée en guerre.

Si la Suisse se trouvait elle-même en guerre, elle n'aurait pour la durée du conflit, envers l'agresseur, plus de devoirs découlant de la neutralité. Envers les autres Etats ayant adhéré au traité de neutralité, elle aurait le devoir de défendre cette dernière. Elle serait donc libre de conclure une alliance défensive, - bien entendu dans les limites indiquées plus haut (ch. 6). Sa politique durant cette période n'aura fort peu de traits communs avec la politique de neutralité telle qu'on l'entend habituellement. Elle consistera surtout à conserver une indépendance aussi grande que possible.

13. Alliance ou coopération de fait?

La conclusion d'une alliance - même défensive et unilatérale - présente certains inconvénients auxquels on pourrait être tenté de parer en se contentant d'une coopération de fait qu'aucun arrangement formel ne couronnerait. L'exemple de la Belgique nous enseigne pourtant que cette méthode ne supprime pas la difficulté: les pourparlers anglo-belges de 1906 n'en étaient pas moins contraires à la neutralité, bien que n'ayant pas conduit à une convention proprement dite (p. 13 no 3). Une collaboration de fait dépassant les limites permises à l'Etat neutre violera en effet plus sûrement la neutralité qu'une convention dont il n'est pas certain qu'elle sera jamais appliquée. Du reste, dès que des pourparlers aboutiront à une entente quelconque, il y aura convention (principe de la liberté de la forme).

Ce qui vient d'être exposé vaut pour le cas où la Suisse n'a pas encore été mêlée à la guerre. Il y a encore un fait dont on doit tenir compte dans toutes les circonstan-

ces, fait prouvé par l'expérience. Ce sont les Puissances fortes qui ont un intérêt à des formules vagues et équivoques qu'elles peuvent interpréter à leur gré. L'incertitude juridique qui résulterait de l'absence de formules claires et fixées une fois pour toutes ne pourrait qu'avoir des inconvénients pour nous, les petits Etats ayant toujours un intérêt à des arrangements précis qu'on ne peut interpréter à leur détriment.

L'alternative ne serait donc pas de conclure une alliance ou de trouver une solution de remplacement, mais bien de conclure une alliance, un traité d'assistance ou de renoncer à toute aide étrangère. Il y a là une question d'opportunité qui sera examinée sous le chiffre suivant.

14. Primauté du but; l'indépendance.

Tout d'abord, il faut encore une fois rappeler que la neutralité n'est pas un des buts de la Confédération, mais un des moyens d'atteindre un de ceux-là, l'indépendance, ainsi que la Diète de 1847 l'a fort justement constaté (Abschiede 1847, IV, 59; BURCKHARDT, Kommentar der Bundesverfassung, 9). L'indépendance ne devrait en aucun cas être mise en danger par le souci purement formel de ne pas faillir à la neutralité. Cette façon de voir est conciliable avec la conception de la neutralité permanente de la Suisse comme obligation de droit international. La neutralité permanente suppose en effet l'existence d'un Etat indépendant. Elle oblige en outre l'Etat neutre à se défendre contre une agression. Si elle ne lui impose pas la conclusion d'alliances dans ce but (voir ch. 7), il serait pourtant faux d'interpréter, par un souci exagéré de ne pas se compromettre, la neutralité d'une façon qui paralyse l'Etat neutre dans ce qui constitue justement un des devoirs créés par cette neutralité. Ce serait enfler d'une manière malsaine les exigences

de la politique de neutralité que de se refuser l'appui d'une alliance défensive si le besoin s'en faisait sentir.

On peut craindre cependant que la Suisse ne tombe ainsi sous le "protectorat" d'une puissance étrangère, ce qui serait également contraire au but poursuivi, l'indépendance (HILTY, *Völkerrechtliche Fragen*, 106; GUGGENHEIM, *Das Sicherheitssystem der Vereinigten Nationen*, 397, N.11). Ce danger existe certainement si le neutre n'a conclu d'alliance qu'avec un seul des partis en présence. La conclusion d'alliance avec le parti opposé serait un moyen d'y parer. Il faudrait également stipuler clairement dans tous les cas qu'il s'agit d'un pacte défensif jouant uniquement en faveur de la Suisse (comme la garantie) et dont le mécanisme (comme celui de la garantie) ne peut être mis en mouvement que sur l'initiative de la Suisse. Cette formule était justement celle qui a été utilisée en 1917 dans les accords conclus avec la France et l'Allemagne. Elle n'a pas entraîné, que nous sachions, de désavantages pour la Suisse.

Si l'Etat neutre devait être entraîné dans une guerre, le danger de protectorat ne pourrait que s'accroître, l'allié du neutre pouvant lui faire payer son aide par certaines concessions. Il est rare en tous cas qu'une alliance conclue entre grands et petits Etats tourne en définitive à l'avantage de ces derniers. Au Congrès de Vienne comme à la Conférence de la Paix de Versailles, ce furent les Grandes Puissances qui dirigèrent les affaires et prirent les décisions importantes, malgré les protestations des Petites Puissances auxquelles il ne restait que d'accepter les décisions toutes faites. Aux petits Etats qui protestaient à Versailles contre cet état de choses, CLEMENCEAU répondit brutalement que l'autorité des Grandes Puissances était basée sur douze millions de soldats. Cela réglait la question. L'exemple de la Tchécoslovaquie sacrifiée en 1938 par ses

alliés, celui de la Pologne dont les frontières, qui avaient été garanties en 1939, furent retracées à Yalta d'une façon arbitraire, - pour ne citer que ceux-là -, sont la preuve que l'Etat faible n'est qu'un pion dans le jeu de ses puissants alliés et sera souvent sacrifié aux intérêts de ces derniers, cela même s'il est dans le camp des vainqueurs.

Le même développement historique par lequel les Grandes Puissances sont devenues toujours plus grandes et moins nombreuses a en même temps élargi la différence qui existait entre elles et les Petites Puissances. De ce fait, on a prétendu que "the small country can survive only by seeking permanent association with a Great Power" (CARR, Conditions of Peace, 55). Il semble que les petits Etats doivent de plus en plus renoncer à une politique extérieure indépendante. "... a new class of Powers is coming into existence, semi-Powers or in the Soviet phrase, client Powers" (WIGHT, Power Politics, 32, voir aussi p. 18 ss. et 27 ss. de cette excellente publication du Royal Institute of International Affairs).

Si donc le premier souci du Gouvernement suisse, au cas où la Suisse était attaquée, sera de prendre toutes les mesures nécessaires - y compris la mise en oeuvre d'alliances - pour augmenter les chances de succès de la défense nationale, son deuxième souci sera d'assurer autant que possible la situation du pays à la fin des hostilités. Le retour à la neutralité permanente sera sans doute le but fixé (HUBER, Neutralitätsrecht und Neutralitätspolitik, 19-20). Il faudra alors se rappeler qu'il est interdit au neutre permanent de prendre des engagements d'ordre politique et militaire allant au-delà de la durée du conflit. Il sera utile de limiter dès l'abord la portée de l'alliance au cas précis pour laquelle elle est conclue - et qui la justifie.

Mais ces considérations de politique de neutralité

n'occuperont que le second rang. Il s'agira avant tout de sauvegarder l'indépendance du pays et surtout de créer les conditions propres à la maintenir après la guerre. Il ne suffira donc pas que le traité d'alliance contienne des clauses destinées à être mises en vigueur pendant le conflit et comme telles d'un intérêt immédiat. Il devrait également contenir des garanties quant à l'avenir. Il s'agira d'y introduire entre autres des dispositions sur les points suivants:

obligation de notre allié de nous porter secours par tous les moyens à sa disposition (obligation à laquelle pourrait correspondre celle de la Suisse de se défendre contre toute agression également par tous les moyens à sa disposition);

détermination du cas d'agression;

respect de la souveraineté et de l'indépendance mutuelle des contractants et engagement de ne prendre part à aucune alliance, ni coalition, ni activité dirigée contre l'autre;

pas d'ingérence dans les affaires intérieures;

pas d'armistice ni de paix séparée;

pas de traité de paix qui attenterait à l'indépendance, à l'intégrité territoriale ou à la sécurité de la Suisse;

rétablissement du statut politique et territorial de la Suisse ainsi que de la neutralité permanente;

15. Accord politique et accord militaire.
rétablissement d'un commandement autonome de l'armée suisse;

évacuation immédiate du territoire suisse à la fin des hostilités;

possibilité de dénoncer ou de réviser le traité d'alliance avant les hostilités, mais pas une fois que

Il est le casus foederis s'est produit.

La restauration de l'indépendance et du statut territorial du pays est un but qu'on ne pourra évidemment pas atteindre avec des moyens juridiques seulement. Il y faudra une politique à longue vue à la fois ferme et habile. Le Gouvernement suisse devra se ménager des atouts pour être en mesure de faire valoir les intérêts de la Suisse, au moment du règlement final. Ces atouts seront de trois sortes: moraux, militaires, économiques.

Sans une opinion publique bien disposée en faveur de la Suisse, il ne sera pas difficile aux grandes Puissances de nous sacrifier à leurs intérêts. La Suisse devra conquérir l'estime de ses alliés par une attitude courageuse et une défense sans compromis, poussée jusqu'à la limite de ses forces. Il ne sera pas défendu au Gouvernement suisse d'entretenir, par une habile propagande, la sympathie des peuples alliés pour la Suisse, rien n'étant plus fragile que de tels souvenirs.

Disposer de l'armée permettra aussi au Gouvernement suisse de parler plus haut; il y a là un point sur lequel il faut insister. Il en sera de même pour les moyens économiques qui assureront l'indépendance du Gouvernement suisse aussi bien pendant qu'après les hostilités. La création à l'étranger de réserves monétaires suffisantes est donc tout aussi importante que l'inversion de clauses juridiques dans le traité.

15. Accord politique et accord militaire.

Nous avons vu dans la première partie de cette étude qu'un accord de caractère purement politique était moins délicat qu'un accord de caractère militaire, qui risque de donner aussitôt au partenaire certains avantages qu'il peut éventuellement exploiter dans ses opérations contre son adversaire, ou qu'il pourra même exploiter au préjudice du neutre.

Il est évident, par contre, qu'un accord militaire assurerait au neutre un appui plus immédiat au cas où il serait attaqué, et que, par ailleurs, des pourparlers entre états-majors peuvent être gardés plus facilement secrets qu'un accord politique (ne serait-ce que pour des raisons de droit constitutionnel). Une politique soucieuse de ne rien faire qui puisse violer les obligations de la neutralité préférera pourtant renoncer à ces avantages. Ajoutons que les organes politiques de l'Etat neutre seront sans doute plus constamment préoccupés de sauvegarder la neutralité que des organes militaires, pour qui les questions techniques et purement militaires jouent un plus grand rôle que les considérations politiques et juridiques - déterminantes tant que le neutre se trouve hors du conflit.

Toutefois c'est le contraire qui vaut si l'Etat neutre est lui-même en guerre, une convention d'ordre militaire allant moins loin et liant politiquement moins le neutre qu'une convention d'ordre général. Le Général peut en outre être désavoué par le pouvoir politique. Une telle convention est donc préférable en temps de guerre. Toutefois, même alors, il reste que la conclusion d'alliances militaires est de la compétence du Conseil fédéral qui devrait même les soumettre aux Chambres, si on fait abstraction des pleins-pouvoirs.

A ce sujet les instructions du Conseil fédéral au Général Guisan, du 31 août 1939 contenaient le passage suivant:

"3. Das Recht, Krieg zu erklären, Frieden zu schliessen und Bündnisverträge abzuschliessen, steht den Bundesbehörden zu.

.....

5. Vom Zeitpunkt an, wo sich die Schweiz im Kriegszustand befindet, haben Sie das Recht, mit den nächsten Kommandanten einer fremden Armee Abkommen zu schliessen, soweit es sich lediglich um die vorübergehende und rein militärische Regelung von Fragen eher lokaler Bedeutung handelt.

forces disponibles sous un commandement unique. Il pourrait aussi arriver que l'armée suisse, à la suite d'un affaiblissement complet ou d'une retraite, se trouve en situation de dépendance vis-à-vis de l'ennemi. Sobald es sich aber um ein die Gesamtheit der beiden Armeen betreffendes Militärabkommen handelt, entscheidet der Bundesrat."

16. Conduite de la guerre.

Il a été question, sous ch. 13, des clauses (appui militaire unilatéral, intervention seulement sur demande de la Suisse, validité pour la durée des hostilités seulement) que devait contenir le traité d'alliance pour être compatible avec la neutralité permanente et ne pas mettre le neutre dans la dépendance de son allié. Pour le reste, il nous semble que les exigences du but à atteindre, c'est-à-dire la victoire, doivent être déterminantes, de sorte que si certaines formules peuvent paraître théoriquement préférables, il n'y a pas lieu pourtant de s'y accrocher outre mesure.

a) Commandement unique ou opérations autonomes?

En principe, la dernière formule est préférable. Le Gouvernement qui renonce à disposer de l'armée se prive ainsi de l'instrument le plus effectif du pouvoir et par là, dans une large mesure, de la possibilité de mener une politique indépendante. Cette solution aurait aussi l'avantage d'éviter que la Suisse ne soit peut-être défendue et occupée par des troupes étrangères, alors que les troupes suisses seraient transférées sur d'autres champs d'opérations. Le combat de l'armée suisse conserverait ainsi un caractère plus conforme à la neutralité, les troupes suisses n'étant utilisées que dans le seul but licite d'un pays perpétuellement neutre: la défense de la neutralité. Toutefois il peut y avoir des situations où la subordination de l'armée suisse à un Haut-Commandement allié constitue la solution la plus adéquate pour reconquérir l'indépendance. Ainsi le maintien ou le rétablissement de cette dernière peut dépendre de l'écrasement total d'un puissant adversaire et, par conséquent, de la concentration de toutes les

forces disponibles sous un commandement unique. Il pourrait, aussi arriver que l'armée suisse, à la suite d'un anéantissement complet ou d'une retraite, dût être reconstituée à l'étranger pour reprendre ensuite l'offensive et délivrer le pays. Des opérations autonomes n'auraient alors aucune chance d'aboutir et l'armée suisse devra être subordonnée au commandement allié. Mais tant que l'armée suisse combat sur sol national, elle devrait avoir son propre commandement, les opérations étant alors coordonnées. D'une manière générale, la subordination directe de l'armée au Gouvernement suisse devrait être maintenue aussi longtemps que possible.

b) Utilisation de troupes sur territoire étranger?

Nous avons vu sous lettre a) un cas où l'armée suisse devrait être utilisée sur territoire étranger (reconstitution à l'étranger). La licéité d'une telle mesure, dans l'hypothèse admise, ne saurait prêter à discussion. Une défense efficace obligera, en d'autres circonstances encore, l'armée suisse à emprunter le territoire ennemi ou allié, qu'il s'agisse de poursuivre l'ennemi chez lui pour le vaincre ou d'opérer une retraite - comme l'armée serbe qui, en 1916, ayant été chassée de la Serbie, se retira à Corfou, territoire grec où elle se prépara pour continuer la lutte (elle participa plus tard à l'offensive alliée sur le front de Salonique et rentra victorieuse dans son pays) - ou encore d'engager certaines opérations stratégiques ou tactiques. Si le territoire suisse était occupé par l'ennemi, l'armée devrait, si possible, imiter l'exemple de la Serbie en 1916 et continuer la lutte à l'étranger; elle serait l'atout le plus précieux pour assurer l'avenir du pays. En outre, comment par exemple nous défendre autrement qu'en attaquant l'ennemi chez lui lorsque celui-ci bombarde nos centres industriels par des tirs d'artillerie, des projectiles guidés, des bombes atomiques, sans même peut-être envoyer ses troupes contre nous? La constatation de HUBER "Das Gebot schweizerischer Kriegsführung ist stets Verteidigung des eigenen Gebietes" ne saurait donc signifier que les opérations doivent se limiter au territoire suisse; elle ne peut se rapporter qu'au but poursuivi (HUBER, Neutralitätsrecht und Neutralitätspolitik, 20).

Cette conception n'est pas contraire au droit. Le neutre est devenu belligérant. Comme tel il est délié de ses obligations de neutralité envers l'agresseur. Il a tous les droits d'un belligérant ordinaire, donc celui d'utiliser ses troupes, selon les besoins du moment, sur un champ d'opérations autre que son propre territoire.

Mais une précision est ici nécessaire: le neutre peut emprunter le territoire ennemi pour ses opérations, éventuellement le territoire d'un allié. Il ne pourra utiliser le territoire d'un Etat allié à son adversaire mais avec lequel il ne se trouve pas en guerre. De même les troupes neutres ne sauraient être mise en ligne contre les troupes d'un tel Etat, même dans le cadre d'opérations communes. Le neutre permanent qui veut le rester ne peut en effet déclarer la guerre, il doit attendre d'être attaqué.

L'utilisation de troupes neutres sur territoire étranger est admise par différents auteurs (HILTY, Völkerrechtliche Fragen, 108; STRUPP, 237, en note). Max HUBER paraît cependant être d'avis qu'il convient mieux à une politique de neutralité perpétuelle de s'en abstenir (Max HUBER, Neutralitätsrecht und Neutralitätspolitik, 19-20).

c) Livraison de matériel de guerre et appui économique?

N'ayant plus d'obligations découlant de la neutralité permanente envers son adversaire, le neutre peut non seulement recevoir de l'aide de la part de garants ou d'alliés, mais il peut également en fournir, que ce soit sous la forme de troupes, ou de livraisons d'armes ou d'une aide économique.

16. Relations avec l'Union soviétique.

Une des principales raisons qui nous ont poussés à examiner s'il n'était pas possible de réactiver la garantie

servirait peut-être même de mauvais d'échange, alors de la neutralité suisse, pour éviter la conclusion d'alliances défensives avec les deux parties actuellement en conflit sur la scène politique - sinon militaire -, a été le problème que pose une alliance éventuelle avec l'URSS. Sans nous étendre sur les différences qui séparent le bloc soviétique du bloc occidental et sur les liens d'ordre moral qui rattachent la Suisse à ce dernier, nous devons remarquer qu'une victoire du bloc soviétique nous coûterait non seulement la neutralité, mais fort vraisemblablement l'indépendance (du moins telle que nous l'entendons!) et cela que nous soyons les alliés ou les adversaires de l'URSS. Il faut donc éviter de se lier d'une façon ou d'une autre avec l'URSS.

Il résulte que la situation de la Suisse se présente d'une façon différente, selon l'agresseur.

- a) Une attaque du bloc soviétique constitue - à part la neutralité - le cas le plus simple. La Suisse s'allierait immédiatement avec les Puissances occidentales.
- b) Par contre, nous nous trouverions, en cas d'attaque des Puissances occidentales, dans une situation tragique. La neutralité permanente nous interdit de capituler sans nous défendre. Une défense purement symbolique - par exemple capitulation après une première bataille livrée sur le plateau - n'est pas suffisante non plus pour suffir à nos obligations (ch. 7) et nous croyons que si nous voulons continuer à jouir après la guerre du statut de neutralité permanente il nous faut nous en tenir à ses exigences, malgré les sacrifices que cela comporte. C'est justement cette détermination qui fait la valeur de la neutralité permanente. Nous mettre du côté du vainqueur, même si celui-ci est le camp des puissances occidentales, ne serait certainement pas une garantie suffisante que notre neutralité nous sera reconnue; un petit allié tel que nous serait facilement sacrifié à d'autres intérêts,

servirait peut-être même de monnaie d'échange, alors que la défense de notre neutralité pourrait nous conférer, chez un adversaire qui n'y est peut-être pas insensible, un certain prestige moral. C'est, par exemple, uniquement là-dedans que nous voyons l'explication de l'attitude soviétique envers la Finlande qui, bien que vaincue par l'armée soviétique en 1944, échappa à l'occupation et à l'établissement d'un régime de démocratie populaire. Dans tous les cas, nous pourrions compter dans l'hypothèse d'une victoire occidentale avec le rétablissement de notre indépendance.

Ce que nous avons dit plus haut du bloc soviétique nous interdit de songer à une alliance avec lui. Il ne nous resterait donc que la solution d'une défense effective, sans aucun appui de l'extérieur. Il est cependant possible ici de marquer un certain degré dans la résistance qui dépasse ce que le droit exige du neutre et qui relève plus de la défense de l'indépendance proprement dite que de celle de la neutralité. La défense de la neutralité par les armes ^{ne} signifie pas que le neutre doit se défendre jusqu'à la dernière goutte de son sang. Il arrive un moment où la résistance n'a, au point de vue militaire, plus de sens et où personne ne pourra reprocher à l'armée qui se trouve en état d'infériorité de capituler. Il ne serait donc pas contraire à la neutralité que la Suisse, seule en face des Puissances occidentales, capitule une fois dans cette situation, alors même qu'elle serait décidée à continuer la résistance s'il s'agissait d'un autre adversaire. L'excès de la résistance - si l'on peut dire - dans ce dernier cas relèverait de sa volonté d'indépendance et non de sa neutralité.

c) L'attaque des Puissances occidentales pourrait inciter le bloc soviétique à nous offrir son aide - que nous ne pourrions que refuser. L'URSS pourrait alors être tentée

- 5) L'alliance devra être limitée dans le temps; elle prendra de nous l'imposer. Une défense simultanée sur deux fronts amènerait à plus ou moins longue échéance une défaite certaine pour l'armée suisse. Ce serait là pourtant un sacrifice inutile, car, attaqués par l'URSS, nous nous trouverions à son égard également dans la situation d'un belligérant et comme tel déliés de toute obligation de neutralité. Rien ne nous empêcherait donc de nous allier alors avec notre premier agresseur, les Puissances occidentales. Le bloc soviétique ne saurait nous en faire un reproche, puisque lui-même nous aurait mis dans cette situation de belligérant et les Puissances occidentales ne sauraient non plus nous reprocher notre résistance première, puisque le droit international nous y obligeait. On ne peut toutefois contester que les Puissances occidentales pourraient être tentées de faire ainsi de la Suisse leur allié, au cas où elles croiraient pouvoir compter avec une telle attitude de sa part.

Conclusions

- A. Dans tous les cas, une alliance conclue par la Suisse devra présenter les caractéristiques suivantes:
- 1) son but ne pourra jamais être que le rétablissement de la neutralité de la Suisse et de son indépendance.
 - 2) Le casus foederis sera toujours une attaque contre la Suisse.
 - 3) La Suisse pourra s'obliger à des contre-prestations; celles-ci ne pourront cependant être fournies que si la Suisse est attaquée et demande l'aide de son allié.
 - 4) Seule la Suisse pourra mettre en jeu le mécanisme de l'alliance.

- 5) L'alliance devra être limitée dans le temps; elle prendra fin au plus tard à la cessation des hostilités.
- 6) Elle exclura toute participation de la Suisse aux hostilités contre des Etats qui ne l'ont pas attaquée.

Il sera également utile d'y introduire les clauses suivantes:

- a) Respect mutuel de la souveraineté et de l'indépendance du co-contractant, pas d'ingérence dans les affaires intérieures;
- b) pas d'armistice ni de paix séparés;
- c) rétablissement du statut politique et territorial de la Suisse, ainsi que de la neutralité permanente;
- d) rétablissement d'un commandement suisse sur l'armée suisse, à la fin des hostilités;
- e) évacuation du territoire suisse à la fin des hostilités.

Le neutre est libre de conclure de telles alliances ou de s'en abstenir. [Dans tous les cas, il faut éviter une alliance avec l'Union soviétique ou un de ses satellites.]

Le remplacement d'une alliance par une coopération de fait ne présente aucun avantage réel.

B. La conclusion d'alliances avant que la Suisse ne soit entraînée dans les hostilités, est soumise en outre aux conditions suivantes:

- 1) A moins de circonstances spéciales, il faudra conclure une alliance avec chacun des partis.
- 2) Ces alliances ne pourront être tenues secrètes. Elles devront être communiquées à chacun des adversaires actuels ou futurs, c'est-à-dire à tous les Etats intéressés.

3) La conclusion de telles alliances devraient être réservées aux autorités politiques.

[Du fait que la Suisse ne veut pas s'allier avec le bloc soviétique,] la conclusion d'alliances défensives avant que la Suisse ne soit l'objet d'une attaque ^{ne} paraît guère possible.

C. Si la Suisse est l'objet d'une attaque, les règles à observer dans la conclusion d'une alliance seront - outre celles mentionnées sous A, 5 et 6 - les suivantes:

- 1) Le soin de conclure une alliance pourra être laissé au commandement de l'armée, s'il y a état de nécessité, ou s'il s'agit de dispositions n'englobant qu'une partie des troupes. Sinon, c'est le gouvernement qui devra prendre la responsabilité de conclure l'alliance.
- 2) Aussi longtemps que possible, du moins tant qu'elle combat sur territoire national, l'armée suisse ne devrait pas être soumise à un haut-commandement allié. La coordination des opérations devrait s'effectuer par des officiers de liaison. Cependant, la subordination à un haut-commandement allié peut s'avérer inévitable. Elle n'est du reste pas contraire au droit.
- 3) Bien qu'il soit préférable de les utiliser autant que possible sur sol suisse, les troupes suisses peuvent être utilisées également sur sol allié ou sur sol ennemi, soit dans des opérations offensives, soit dans la retraite. Mais elles ne doivent pas prendre part à des opérations dirigées contre des Etats qui n'ont pas déclaré la guerre à la Suisse, ni emprunter leur territoire.
- 4) Les troupes suisses pourront prendre part aux opérations jusqu'à la victoire finale, même si la Suisse est libérée avant.

- 5) a. Au cas où la Suisse serait attaquée par l'Union soviétique ou un de ses satellites, elle ne devra pas hésiter à demander immédiatement l'aide de l'autre parti.
- b. Au cas où elle serait attaquée par les Puissances occidentales, elle défendra sa neutralité sans demander l'aide du bloc soviétique. ✓
- c. Au cas où ce dernier voudrait lui imposer son aide, elle la repoussera et tentera de s'allier alors avec le premier des agresseurs. Le cas échéant et plutôt que de s'allier avec l'URSS, elle poursuivra la lutte sur les deux fronts. ✓

P. de la Vallée
