

Zeitschrift: Annales fribourgeoises
Herausgeber: Société d'histoire du canton de Fribourg
Band: 5 (1917)
Heft: 6

Artikel: La neutralité suisse
Autor: Castella, Gaston
DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-817695>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. [Voir Informations légales.](#)

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. [See Legal notice.](#)

Download PDF: 14.03.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>

ANNALES FRIBOURGEOISES

REVUE FRIBOURGEOISE D'HISTOIRE, D'ART ET D'ARCHÉOLOGIE

PUBLIÉE

SOUS LES AUSPICES DE LA SOCIÉTÉ D'HISTOIRE
DU CANTON DE FRIBOURG

ET DE LA SOCIÉTÉ FRIBOURGEOISE DES AMIS DES BEAUX-ARTS

Direction : F. DUCREST.

Vme Année

N° 6

Novemb.-Décemb. 1917



LA NEUTRALITÉ SUISSE,

par GASTON CASTELLA. ¹

I.

La notion de neutralité découle du droit incontestable que possède un Etat souverain de rester étranger à un conflit qui surgit entre d'autres Etats. La Suisse est aujourd'hui un Etat neutre, mais elle ne l'a pas toujours été. Pour comprendre sa situation internationale, il importe donc d'en étudier le développement historique et la nature.

La Confédération suisse n'a pas pratiqué une politique de neutralité pendant les deux premiers siècles de son histoire, puisqu'elle a conquis son droit à l'existence par des luttes acharnées contre les Habsbourg, puis contre le Saint Empire romain germanique. Toutefois, dès la seconde moitié du XV^{me} siècle, les Confédérés refusent de prendre part à certaines guerres de leurs voisins. De plus, lors de la conclusion d'alliances ou de capitulations avec quelques-uns d'entre eux (avec la France en 1453, Milan en 1467, l'Autriche en 1474) il est stipulé que les troupes suisses ne pourront pas être employées pour secourir les ennemis de la Confédération.

¹ Ces pages constituent le dernier chapitre d'une *nouvelle édition* de l'*Histoire suisse* de M. le Professeur Suter, traduite et adaptée par M. G. Castella, qui va paraître bientôt chez M. M. Benziger & Cie, à Einsiedeln.

Vers le même temps, les intérêts divergents des cantons et des « pays alliés », que l'absence d'un pouvoir fédéral rendait maîtres de choisir leur politique extérieure, avaient créé plusieurs politiques rivales. Celle des cantons du centre et des Grisons était orientée vers le Gothard, d'autres passages alpestres et vers les plaines lombardes ; celle de Zurich, qui regardait tantôt vers le Nord, l'Est ou le Sud, était parfois opposée à la première ; celle de Berne, Fribourg, Soleure et du Valais visait la Savoie ou la Bourgogne. Les événements avaient montré, lors de l'ancienne guerre de Zurich, que la force des armes pouvait seule trancher les différends. Les profondes différences dans les droits accordés aux cantons et aux pays alliés, à teneur des lettres d'alliance, venaient encore compliquer la situation et provoquaient des conflits très sérieux dont la Diète de Stans nous apporte la preuve.

Ces politiques et ces droits trop souvent opposés s'étaient bien effacés aux heures les plus graves de l'histoire des ligues, mais ils avaient montré, à la longue, l'extrême difficulté d'une action commune. En un certain sens, ces faits n'ont pas facilité l'avènement d'une politique fédérale mais, d'autre part, ils ont rendu tangible l'avantage de la neutralité.

Le génie d'un Schinner réalisa, de 1510 à 1515, le miracle de l'union des Confédérés qui furent pendant plusieurs années, grâce à leur valeur militaire, les arbitres de la politique européenne. Au moment le plus critique, à la veille de Marignan, les rivalités entre les cantons, dont le roi de France sut profiter, vinrent tout compromettre à jamais ; le résultat fut la défaite glorieuse, mais que les événements postérieurs montrèrent irrémédiable et décisive. Les Confédérés durent renoncer à la grande politique.

Ils n'adoptèrent pas, toutefois, le principe de la neutralité perpétuelle, que le droit public de l'époque n'avait, du reste, pas encore déterminé, et se contentèrent de se tenir à l'écart des luttes entre la France et la maison d'Autriche. Cette attitude ne les empêcha pas de conclure des alliances et des capitulations militaires, parmi lesquelles l'alliance avec la France (1521) était de beaucoup la plus importante. Nul ne pensait alors que le fait de servir par milliers sous les drapeaux étrangers, en vertu d'accords formels, pût constituer une dérogation à la neutralité. C'est pourquoi plusieurs auteurs ont donné à cette institution en voie de formation le nom de *neutralité imparfaite*.

II.

Adoptée au lendemain de Marignan, cette politique fut celle des temps troublés de la Réformation. La scission confessionnelle obligea les Confédérés à rester neutres dans les guerres du XVI^{me} siècle. Les alliances des deux groupes de cantons — le catholique et le protestant — avec les puissances étrangères de même religion avaient pour but de faire triompher leur foi en Suisse. Mais les uns et les autres comprirent que c'en était fait de la patrie s'ils soutenaient par les armes les prétentions de leurs alliés. Si ténu que fût alors le lien fédéral, si faible que fût l'idée nationale dans cette Suisse divisée en deux camps et déchirée par la guerre civile, le pays échappa néanmoins à la dissolution. Zwingli, reprenant avec force l'idée de Nicolas de Flüe, fut l'adversaire résolu des alliances et des pensions étrangères. Mais, comme il subordonnait tout au triomphe de sa doctrine et voulait la faire prévaloir par les armes, qu'il ne craignit point de faire appel à l'étranger pour en assurer le succès, ses idées politiques ne purent l'emporter.

Pendant les guerres de religion qui dévastèrent la France, cantons catholiques et cantons protestants laissèrent s'enrôler de nombreux mercenaires ; des Suisses combattirent sous des drapeaux ennemis.

La guerre de Trente ans, véritable conflagration européenne, vint prouver aux Confédérés qu'il ne suffit pas de proclamer sa neutralité pour la faire respecter. Les cantons eurent toutefois la sagesse de refuser les alliances que les belligérants s'efforçaient de leur faire conclure. Néanmoins, le passage des troupes espagnoles se rendant du Milanais en Allemagne fut d'abord autorisé par la Diète, en 1620, à raison des conventions passées au siècle précédent. En 1624, les cantons s'entendirent pour refuser l'usage de ce droit qui aurait pu avoir pour conséquence de transformer notre territoire en champ de bataille des rivalités européennes. Ils en vinrent ensuite à occuper militairement quelques points de la frontière et à rejeter de nouvelles propositions d'alliance du roi de Suède, Gustave-Adolphe. Mais, en 1633, le maréchal suédois Horn résolut de violer le territoire suisse pour s'emparer de Constance. Son plan réussit en partie grâce à la connivence du Conseil de Zurich influencé par l'antistes Breitinger ; Zurich fournit même des munitions à l'armée suédoise qui dut cependant lever le

siège de Constance à l'approche d'un corps de troupes espagnoles. Une réaction violente, qui aviva de nouveau les haines confessionnelles, fut la conséquence de cette conduite illégale et maladroite. Des négociations en vue d'accords séparés furent conduites par les catholiques et par les protestants; on fut à deux doigts de la guerre civile, l'existence même de la Suisse était en jeu. L'intervention de Bâle et de Schaffhouse, qui étaient restés à l'écart du différend, amena la conclusion d'un accord (1634) qui n'empêcha pas, du reste, de nouvelles violations de frontières. Une nouvelle décision de la Diète (1638) fut respectée pendant les dix dernières années de l'effroyable conflit.

III.

Ces tristes événements eurent, malgré tout, la valeur d'une expérience. Ils firent mieux comprendre les droits et les devoirs des neutres et montrèrent la nécessité des mesures de défense. Le Défensional helvétique de 1647 [en fut la conséquence et créa le principe de la *neutralité armée* de la Suisse. L'organisation militaire qu'il prévoyait était sans doute bien rudimentaire; elle suffit néanmoins, pour un temps, à obliger les Français et les Suédois à respecter le territoire suisse. La paix de Westphalie (1648) fit faire un nouveau progrès à la neutralité suisse. Elle nous séparait définitivement du Saint Empire et nous exemptait de toute prestation; nous ne pouvions donc plus être sommés de participer aux guerres impériales.

Mais le Défensional, bien que renouvelé en 1668, ne réussit pas à empêcher de nouvelles violations de frontière pendant les guerres de Louis XIV. Le roi porta même une double atteinte à la neutralité suisse lors de la conquête de la Franche-Comté: il annexa cette province, placée sous la garantie de la neutralité suisse et employa des soldats suisses dans cette campagne (1678). Cette royale désinvolture eut une importante conséquence. La Diète décida qu'à l'avenir les troupes suisses au service étranger ne pourraient plus être employées qu'à un but défensif et que tous les souverains sans exception seraient traités de la même manière lors de la conclusion des alliances et capitulations. La distinction entre guerre défensive et guerre offensive était nouvelle; les hommes d'Etat suisses devançaient ainsi les jurisconsultes de l'époque. La dernière guerre de Louis XIV, celle de la Succession d'Espagne (1701-1714) fut marquée par plusieurs passages de troupes étrangères, Français ou Impériaux, bien

que la Confédération eût demandé aux belligérants de respecter son territoire. Des Suisses servaient dans les deux camps. Cependant, malgré les haines confessionnelles, qui devinrent si violentes qu'elles aboutirent en 1712 à la seconde guerre de Vilmergen, la Suisse ne fut pas entraînée directement dans cette guerre d'équilibre européen. Le traité de Baden (1714) fit comprendre la Suisse dans la paix signée entre la France et l'Empire, bien que les réclamations des cantons n'aient réussi ni à faire démanteler la forteresse d'Huningue, qui menaçait Bâle, ni à faire rendre la Franche-Comté et l'Alsace à l'Empire.

Pendant les autres guerres qui ensanglantèrent l'Europe depuis la mort de Louis XIV jusqu'à la Révolution, la Suisse prit chaque fois des mesures défensives qui assurèrent mieux que par le passé sa sécurité. En 1777, lors du renouvellement de l'alliance française, on insista sur son caractère défensif et l'on fit une réserve formelle de neutralité au bénéfice de laquelle furent compris Neuchâtel, l'évêché de Bâle et Genève. On a donc pu dire avec raison que la neutralité suisse au XVIII^{me} siècle fut *complète et précise*.

IV.

La Révolution française n'empêcha pas tout d'abord la Suisse de suivre sa politique de neutralité. Ni le massacre du 10 août 1792, ni les invites des gouvernements coalisés contre la France ne purent la faire changer d'avis. La neutralité s'imposait de nouveau pour des motifs d'ordre intérieur : la Suisse était divisée en partisans de l'ancien ou du nouveau régime ; la participation à la guerre n'eût fait que hâter sa ruine. Notre neutralité fut cependant violée en 1796 par Bonaparte qui fit circuler des canonnières sur le lac de Lugano pour réprimer la contrebande. La même année encore, des troupes autrichiennes passèrent sur notre territoire pour attaquer Huningue. Au mois de décembre 1797, les troupes françaises occupèrent la partie suisse de l'évêché de Bâle ; c'était le prodrome de l'invasion. Si les gouvernements de Paris nous avaient épargnés jusqu'à ce jour, c'était pour ne pas nous jeter dans le camp adverse. Le jour où les nécessités stratégiques, que les chefs d'armée aiment à invoquer, l'emportèrent sur toute autre considération, l'invasion de la Suisse fut décidée. Barthélemy, qui fut ambassadeur de France auprès des cantons de 1792 à 1797, était toutefois nettement opposé à la violation du

erritoire suisse. Son avis prévalut tant qu'il fut ambassadeur. L'occupation de la Suisse fut l'œuvre du parti des fameuses « frontières naturelles » pour lequel la guerre était en réalité un moyen de faire durer la république. Le vainqueur nous imposa une constitution et un traité d'alliance offensive et défensive; la neutralité n'existait plus. (1798).

L'Acte de Médiation (1803) modifia heureusement la constitution et transforma le traité de 1798 en alliance purement défensive. Mais les capitulations militaires de 1803 et 1812 firent de nous un Etat vassal de Napoléon. Le César victorieux reconnaissait bien théoriquement notre neutralité à la condition de l'oublier chaque fois qu'elle pouvait contrarier ses plans. On a justement qualifié cette période en disant qu'elle fut celle de la *neutralité apparente*.

V.

La défaite de Napoléon à Leipzig marqua la chute de l'empereur. Un mois après, le 15 novembre 1813, la Diète réunie à Zurich proclamait la neutralité de la Confédération dans la lutte entre les Alliés et l'empereur des Français et mit sur pied 12.000 hommes pour garder les frontières. Lorsque la décision fut communiquée au pays, elle fut assez mal accueillie par les anciennes aristocraties qui s'agitaient déjà pour restaurer l'ancien régime. Napoléon fit déclarer qu'il respecterait la neutralité suisse qui était subitement devenue pour lui « conforme aux traités et aux plus chers intérêts de la Confédération ». Le conseil de guerre des Alliés, réuni à Francfort, fit grise mine aux ambassadeurs suisses chargés de lui communiquer la déclaration de la Diète. Le tsar Alexandre, encouragé par deux Vaudois, La Harpe et Jomini, aurait bien voulu éviter à la Suisse une violation de son territoire. L'avis de Schwarzenberg et de Metternich, qui préconisaient le passage à travers la Suisse afin de tourner les forteresses françaises, prévalut; on rétablirait en passant l'ancien régime. Une convention fut passée le 20 décembre, entre le général suisse Wattenwyl et l'état-major des Alliés; la petite armée suisse se retira la rage au cœur; 130.000 Autrichiens traversèrent la Suisse. Le 29 décembre, l'Acte de Médiation était déclaré aboli.

Le congrès de Paris (mai 1814) promit la réorganisation de la Suisse dès que nous nous serions donné une nouvelle constitution. Il fut décidé en principe que le congrès, qui allait s'ouvrir la même

année à Vienne, devrait garantir l'indépendance, la neutralité et même la constitution de la Suisse.

Le 9 septembre 1814, la Diète avait mis sous toit la nouvelle constitution fédérale ; le 12, Valais, Neuchâtel et Genève, étaient admis dans la Confédération. Le 15, nos ambassadeurs à Vienne recevaient leurs instructions. Nous demandions la reconnaissance de notre neutralité « qui fut toujours la base de la politique suisse, fidèlement conservée depuis trois siècles et dont les événements des 16 dernières années ont suffisamment montré l'indispensable nécessité » et la reconnaissance de la Suisse comme « un Etat libre, indépendant, régi par sa propre constitution ». Les négociateurs suisses devaient éviter de parler de garantie, mais montrer aux ambassadeurs des puissances que notre neutralité était aussi profitable à l'Europe entière qu'à la Suisse.

Le 20 mars 1815, à l'heure où les Alliés se préparaient à la lutte suprême contre Napoléon débarqué à l'improviste en France, le congrès fit une déclaration de la plus haute importance. On y lit entre autres que les puissances ont « reconnu que l'intérêt général réclame en faveur du Corps helvétique l'avantage d'une neutralité perpétuelle » et que « dès que la Diète helvétique aura donné son accession en bonne et due forme aux stipulations renfermées dans la présente transaction, il sera fait un acte portant la reconnaissance et la garantie de la part de toutes les Puissances de la neutralité perpétuelle de la Suisse dans ses nouvelles frontières... » Le 27 mai, la Diète donna l'accession demandée en exprimant « la gratitude éternelle de la nation suisse envers les hautes puissances qui, par la déclaration sus-dite, lui rendent, avec une démarcation plus favorable, d'anciennes frontières importantes, réunissent trois nouveaux cantons à son alliance et promettent de reconnaître et de garantir la neutralité perpétuelle que l'intérêt général de l'Europe réclame en faveur du Corps helvétique... » L'acte final du congrès de Vienne du 9 juin 1815 enregistra cette accession de la Diète.

Pendant que les diplomates délibéraient, les armées allaient se heurter une dernière fois dans les plaines de Belgique. Les Alliés, qui venaient de reconnaître le principe de la neutralité perpétuelle de la Suisse garantie par l'Europe, exigèrent que nous prissions part à la dernière phase de la guerre. La Suisse dut signer la convention du 20 mai par laquelle elle s'engageait à permettre le passage des troupes alliées si la nécessité l'exigeait. Les intrigues du major-géné-

ral autrichien Steigentesch, qui sut gagner le général suisse Bachmann, nous conduisirent en Franche-Comté au moment où les belligérants avaient presque terminé les hostilités. On pourrait difficilement soutenir que cette attitude rehaussa le prestige de la Suisse de 1815.

Les puissances avaient proclamé que la Suisse ne rompait point sa neutralité en participant aux opérations militaires, mais qu'elle ne l'abandonnait que provisoirement pour la mieux sauvegarder à l'avenir. C'est pourquoi le second congrès de Paris chargea le représentant de la Suisse, Pictet de Rochemont, de rédiger l'acte qui porte la date du 20 novembre 1815. Cet acte et la déclaration du 20 mars précédent, dont il est le complément, sont les deux documents qui précisent la nature de notre neutralité.

VI.

On a beaucoup discuté depuis cent ans sur la nature juridique de la neutralité suisse. Les uns prétendent qu'elle a été garantie par les puissances en 1815; les autres soutiennent qu'elle ne l'est pas.

La Suisse a pris en 1815 l'initiative de demander aux puissances la reconnaissance de sa neutralité; elles la lui ont accordée pour sauvegarder l'équilibre européen. (La neutralité belge, au contraire, a été *imposée* à la Belgique par les puissances.) La reconnaissance de notre neutralité — et non pas la neutralité elle-même — a fait l'objet d'un traité international, car la neutralité elle-même est un attribut de la souveraineté; personne n'avait et n'a qualité pour nous accorder ou nous refuser ce droit.

Mais notre neutralité de principe, observée par nous depuis la fin de la guerre de Trente ans, adoptée comme maxime de notre politique, est plus qu'une attitude occasionnelle: c'est une neutralité *perpétuelle*, — selon les termes de l'acte du 20 décembre 1815 — permanente, qui exclut toute immixtion dans les guerres engagées par d'autres États. Il nous paraît en outre qu'elle est *garantie*. Car la Suisse avait donné le 27 mai 1815 son accession à l'acte du 20 mars qui en pose formellement le principe. En outre, l'acte du 20 novembre a pour titre: « Acte portant reconnaissance et garantie de la neutralité perpétuelle de la Suisse et de l'inviolabilité de son territoire ». Le même acte dit encore: « Les puissances reconnaissent et garantissent *également* la neutralité des parties de la Suisse désignées par l'acte du congrès de Vienne du 29 mars 1815... » Enfin, le rédac-

teur lui-même de l'acte du 20 novembre, Pictet de Rochemont, se sert de l'expression de garantie dans sa correspondance et dans sa brochure publiée six ans après et qui a pour titre : « De la Suisse dans l'intérêt de l'Europe ».

La garantie ne ressemble pas du tout à un protectorat, comme quelques-uns semblent le croire chez nous et ailleurs, et ne diminue en rien notre souveraineté. Notre force militaire et notre sagesse politique doivent être nos premiers garants ; c'était déjà l'opinion de P. de Rochemont. En cas d'agression, c'est à la puissance garantie à demander, si elle le juge nécessaire, l'intervention des garants. Donc, liberté d'action complète. Si notre territoire est violé, nous pouvons librement déclarer la guerre à l'envahisseur. Neutralité perpétuelle n'est donc pas synonyme de paix perpétuelle. Nous possédons le droit de guerre, nous pouvons conclure des alliances ayant pour but d'assurer notre sécurité. On ne saurait du reste parler de neutralité là où il n'y a pas de guerre. Nous jouissons donc d'une liberté absolue en matière économique. Enfin, depuis 1848, la neutralité suisse est devenue un principe constitutionnel.

Le congrès de Vienne, le second traité de Paris et le traité de Turin (1816) ont assimilé une partie de la Savoie du Nord à la neutralité suisse et ont stipulé qu'en cas de guerre elle pourrait être occupée par des troupes que la Suisse jugerait à propos d'y placer. Ces accords internationaux n'ont jamais été abrogés et le Conseil fédéral les a rappelés dans sa déclaration de neutralité du 4 août 1914. Un différend surgit en 1859, alors que la Savoie n'était pas encore française, lorsque les troupes de Napoléon III traversèrent ce pays pour faire campagne en Italie contre les Autrichiens. L'année suivante, comme il a été raconté dans un autre chapitre, le conflit devint aigu, mais tout finit par s'arranger. Il faut souhaiter que la question de la neutralisation de la Savoie reçoive à la fin du conflit mondial une solution plus précise.

VII.

« Les puissances signataires de la déclaration du 20 mars reconnaissent authentiquement par le présent acte que la neutralité et l'inviolabilité de la Suisse et son indépendance de toute influence étrangère sont dans les vrais intérêts de l'Europe entière. » Ce passage, l'un des plus importants de l'acte du 20 novembre 1815, et qui n'a

rien perdu aujourd'hui de sa valeur, fut singulièrement oublié des puissances de 1815 à 1848. Pendant cette période si troublée de l'histoire européenne, nos voisins s'arrogèrent à plus d'une reprise un droit de contrôle dans nos affaires, incompatible avec notre dignité d'Etat souverain. Elles prétendirent limiter notre droit d'asile, s'opposer à des levées de troupes exigées par les circonstances extérieures; en 1847-48, certaines d'entre elles nous dénièrent même le droit de changer de constitution sans leur autorisation. Cette ingérence injustifiée était évidemment facilitée par l'absence d'un pouvoir central bien organisé; le Vorort n'avait pas les compétences nécessaires pour défendre efficacement le pays contre les exigences de l'étranger. C'est pourquoi la constitution de 1848 a été, en un certain sens, un acte d'autorité et d'indépendance vis-à-vis des puissances garantes des traités de 1815. Elle a eu pour résultat de renforcer le pouvoir fédéral, l'armée, de donner exclusivement à l'Assemblée fédérale les compétences relatives au maintien de l'indépendance et de la neutralité et de supprimer le service étranger. La révision de 1848 a permis à la Suisse de préciser les règles de l'état de neutralité et a contribué de la sorte au progrès du droit des gens.

Aussi a-t-on vu la Suisse occuper ses frontières lors de chaque guerre, s'opposer résolument, depuis ce moment, à tout passage de troupes sur son territoire, les interner s'il le fallait (1871) et pratiquer en toute occasion une loyale et complète neutralité. La Constitution de 1874, la loi militaire de 1907 lui ont donné de nouveaux moyens de la sauvegarder.

Notre pays a donc adopté librement une politique de neutralité et les puissances ont reconnu, il y a un siècle, que cette neutralité était dans les intérêts de l'Europe entière. L'état intérieur de la Suisse, la situation internationale lui en firent depuis longtemps une nécessité. La guerre actuelle semble bien prouver que cette attitude sert encore aujourd'hui tout le monde.
