

Zeitschrift: Revue économique franco-suisse
Herausgeber: Chambre de commerce suisse en France
Band: 40 (1960)
Heft: 1

Artikel: Notes sur la neutralité de la Suisse
Autor: Cordey, Pierre
DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-887486>

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: 02.04.2025

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

Notes sur la neutralité de la Suisse

par Pierre Cordey
rédacteur en chef
de la Feuille d'Avis de Lausanne

PRIVILÈGE heureux, respecté par la guerre et le temps » : ainsi Bonaparte, alors Premier Consul, qualifiait-il en 1800 la neutralité suisse, qu'il venait d'ailleurs de violer.

Cette définition n'a rien de juridique, mais elle est à la fois prophétique et réaliste. Foulée aux pieds à maintes reprises jusqu'au lendemain de la chute de l'Empereur, la neutralité de la Suisse n'a plus subi depuis lors d'atteinte majeure. Comme il est loisible d'en situer les origines, tout empiriques, au commencement du XVI^e siècle, cette maxime d'État devenue statut international a pour elle le temps, la longue consécration des siècles.

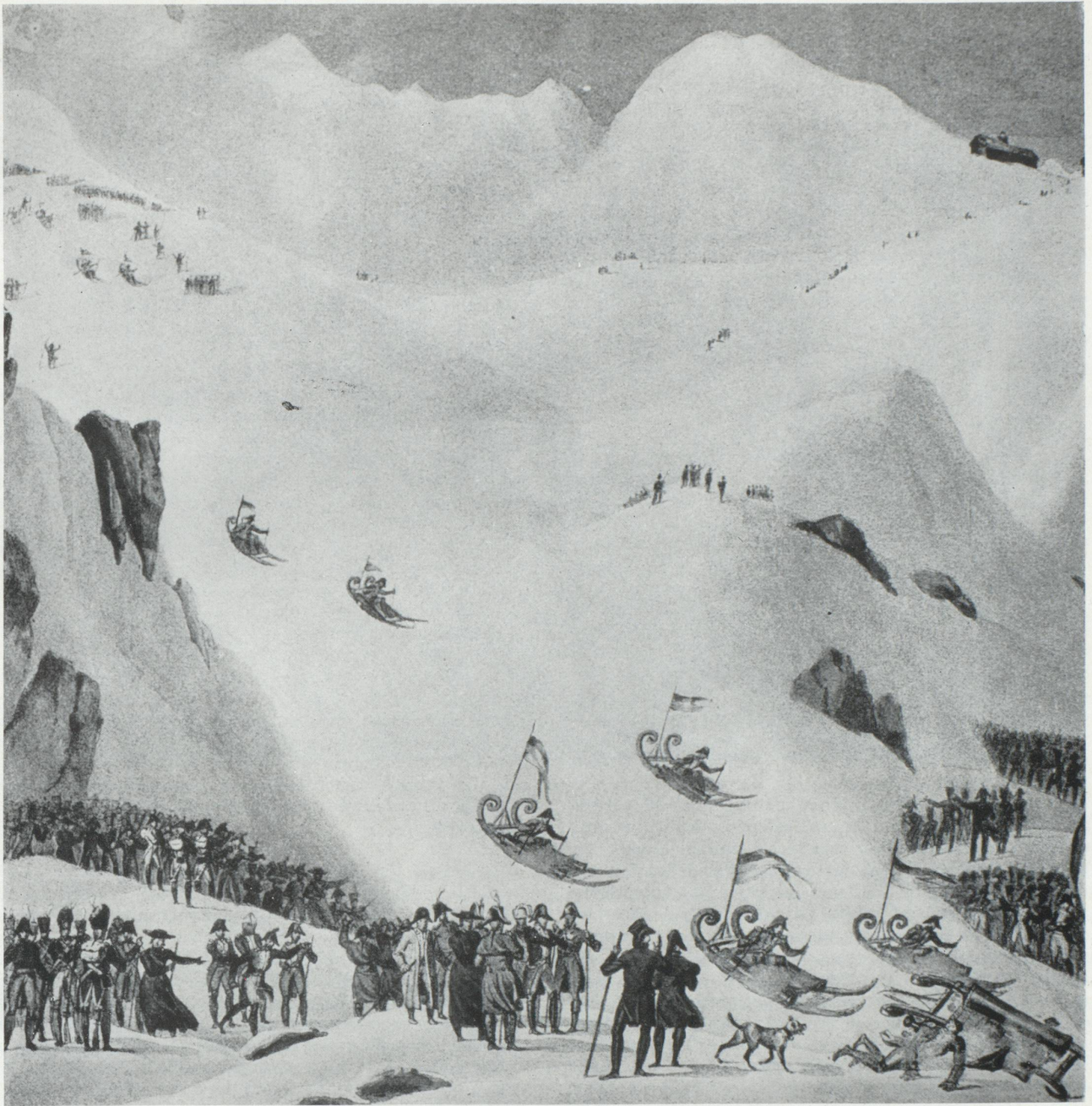
LA formule napoléonienne met en lumière un autre point, capital. Au cœur de sa définition figure le mot essentiel, celui de guerre. On l'oublie trop souvent, en Suisse comme ailleurs : la notion de neutralité est liée à celle de guerre. Que la neutralité soit ou non permanente, ce sont les hostilités qui lui donnent son sens et sa portée, qui la mettent en quelque sorte en vigueur. Elle ne comporte pas d'obligation précise en temps de paix. Pour en venir à une définition juridique, la neutralité consiste essentiellement en effet « dans le droit d'un État pacifique d'être laissé en dehors des hostilités et dans son devoir de s'abstenir avec impartialité de toute participation à la guerre ». Telle est en droit, strictement limitée, la neutralité. Telle est également la neutralité suisse.

Mais, maxime et statut, principe librement choisi — ce qui la distingue de tous les types de « neutralisation » — et situation explicitement incorporée dans le droit des gens, la neutralité suisse a d'autres caractères encore, qu'il faut rapidement passer en revue.

Elle est d'abord *perpétuelle*, soit donc permanente et inconditionnelle, dégagée de toute idée d'opportunité. Cela ne signifie pas qu'elle pèse sur la Suisse à la manière d'une servitude irrévocable : la Confédération pourrait y renoncer librement, comme elle l'a choisie. Cela veut dire en revanche que, jusqu'au jour où elle y renoncerait dans des formes forcément solennelles, la Suisse s'engage à ne pas suivre d'autre maxime, soit donc, et uniquement, à obéir dans le cas de guerre aux règles juridiques de la neutralité.

DEPUIS 1815, la neutralité perpétuelle de la Suisse est *reconnue* par un certain nombre de Puissances. Elle le fut d'ailleurs à sa requête. Elle est même *garantie* par ces Puissances, en même temps que l'inviolabilité du territoire fédéral. Malgré cette garantie, c'est à la Confédération elle-même qu'il incombe avant tout de défendre sa neutralité. Cette obligation découle moins du droit des gens — d'où l'on peut la déduire — que du choix qu'elle a fait. La neutralité suisse est donc *armée*. Elle l'est, en fait, depuis 1647.

Il arrive que l'on parle, à propos de la Suisse, de neutralité *intégrale*, entière ou absolue. En 1920, lors de son entrée dans la Société des Nations, la Confédération fit une concession à la notion de solidarité face à la guerre



La descente du Saint-Bernard par l'armée de Bonaparte le 19 mai 1800 (photo Viollet)

que cette Société tentait d'inscrire dans le droit international. Elle accepta en conséquence et fit reconnaître ce qu'on appela la neutralité différentielle ou différenciée, puis revint en 1938, dans les mêmes formes, à la neutralité intégrale. La Suisse n'étant pas au nombre des Nations Unies, cette distinction n'a plus aujourd'hui que la valeur d'un précédent.

Il arrive aussi que l'on traite notre neutralité de *constitutionnelle*. Cela requiert une précision, dont on verra qu'elle n'est pas sans conséquence. Depuis 1848, la Constitution fédérale ne pose dans ce domaine que deux règles. Elle se garde bien de faire de la neutralité et de son maintien l'un des buts de la Confédération, tels

qu'ils sont énoncés en tête de la loi fondamentale. Elle se contente de faire de la sauvegarde du principe une obligation expresse des autorités fédérales.

L'UNE des règles précise donc que, parmi les affaires qui sont de la compétence des deux Conseils — ou Chambres, sections de l'Assemblée fédérale, laquelle exerce « l'autorité suprême de la Confédération » — figurent « les mesures pour la sûreté extérieure, ainsi que pour le maintien de l'indépendance et de la neutralité de la Suisse » (art. 85, § 6). L'autre indique que le

Conseil fédéral, « autorité directoriale et exécutive de la Confédération », « veille à la sûreté extérieure de la Suisse, au maintien de son indépendance et de sa neutralité » (art. 102, § 9).

Cette manière, prudente et discrète, de reléguer une maxime d'État au chapitre des attributions de compétence n'a rien de fortuit. Les constituants de 1848, saisis de la proposition d'inscrire la neutralité parmi les buts de l'État fédératif, s'y refusèrent carrément. Ce n'est pas là, dirent-ils, un principe constitutionnel, c'est tout au contraire « un moyen en vue d'un but, une mesure politique qui apparaît bien adaptée à la défense de l'indépendance de la Suisse ». Cette interprétation authentique de la neutralité n'a jamais été expressément démentie. Elle apparaît au contraire plus pertinente que jamais.

QUELS avantages qu'elle paraisse offrir, quel privilège qu'elle constitue prétendument, la neutralité suisse n'est donc pas, ne peut être une fin en soi. « Nous sommes neutres », précisait en 1937 le Conseil fédéral, « parce que nous voulons être autonomes et libres ». Mais si, aujourd'hui, la neutralité se ramène à un moyen éprouvé de maintenir l'indépendance nationale, il faut souligner qu'au cours des siècles elle fut beaucoup plus encore : « Une condition et presque un élément constitutif » de cette indépendance (W. Rappard), voire de l'existence même de la Confédération. Plus qu'à des nécessités extérieures, elle a répondu à des exigences internes, nationales, si l'on peut dire.

Pays bâti d'éléments hétérogènes, sorti d'une alliance entre démocraties paysannes et oligarchies citadines, rivales et presque ennemies par nature, mué en une ligue de petits peuples différents de langue et de culture, bientôt divisée en deux camps religieux fanatiquement opposés, la Suisse s'est trouvée d'emblée dans cette situation étrange — dont notre temps, de par le triomphe des idéologies, fait d'ailleurs maintenant l'expérience sur une tout autre échelle — que les querelles des autres étaient fatalement les siennes et que, tout aussi nécessairement, ses querelles propres étaient celles des autres. Sa faiblesse physique et politique faisait que, se mêlant de celles des tiers ou permettant aux tiers de se mêler des siennes, la Confédération était condamnée à disparaître, ou bien à se soumettre. La neutralité est donc apparue très tôt aux Suisses, plus ou moins consciemment, comme le plus sûr, voire l'unique recours contre leurs propres tentations. Ce qui explique qu'un auteur contemporain ait pu écrire cette phrase surprenante : « Le peuple est attaché à cette idée, où il voit sa meilleure sauvegarde *contre lui-même* » (G. Sauser-Hall). Nous voilà bien loin du « privilège unique », mais au cœur de la réalité suisse toujours commandée — car c'est pour notre nation la seule explication de sa paradoxale existence — par l'histoire.

PARLER de l'attachement des Suisses à la neutralité de leur pays est d'ailleurs trop peu dire. Ils y tiennent le plus souvent, et l'on a vu que cela s'explique, avec une sorte de passion instinctive, qui peut aller parfois jusqu'à un respect presque fétichiste. Ils y tiennent d'autant plus naturellement que, la Confédération moderne ayant toujours refusé face aux Puissances

qui prétendaient la lui imposer toute espèce de neutralité « morale », qui se serait alors étendue aux opinions des citoyens, la politique traditionnelle de l'État ne comporte pas pour eux d'obligation notable : il leur suffit en somme de veiller que l'État n'y fasse pas d'entorse. Ils seraient les premiers à s'indigner de tout écart, véritable ou prétendu, que les autorités fédérales pourraient se permettre à l'endroit de la *politique de neutralité*.

NOUS entrons là dans un domaine différent. Les auteurs suisses font une distinction rituelle, et d'ailleurs indispensable, entre le droit de neutralité dont il a été question jusqu'ici, et cette politique de neutralité. De même que la Confédération s'impose, en considération de son statut, une certaine politique dans le domaine militaire, elle doit s'en imposer une aussi en matière de relations internationales. Elle ne la suit nullement en vertu d'obligations qui découleraient en tout temps de ce statut international, mais dans le plein exercice de sa souveraineté. La première règle qu'elle s'est ainsi librement fixée est celle de l'impartialité. Il en est d'autres, dont celle de ne pas souscrire d'engagement extérieur qui pourrait un jour rendre malaisé pour la Suisse non seulement le respect de ses devoirs juridiques d'État neutre, mais jusqu'à l'exercice même de cette politique de neutralité. (La fameuse clause qui accompagne régulièrement les engagements souscrits par la Confédération, cette réserve expresse du « statut traditionnel », n'a pas d'autre sens.) Il s'agit donc là de mesures de précaution auxquelles s'astreint la Suisse, mesures destinées à élever au-dessus de tout doute, vis-à-vis de l'étranger, la volonté des autorités fédérales de s'en tenir à sa neutralité. La politique de neutralité, on l'a dit, n'est en somme que la prophylaxie de la neutralité.

Cette politique, dont la tournure et l'ampleur sont dictées par l'appréciation de circonstances extérieures, a naturellement varié. Elle pourra varier encore. L'observation attentive des actes et des déclarations des autorités fédérales depuis la fin du dernier conflit montre sans conteste que ces autorités entendent n'évoquer et n'invoquer la neutralité qu'à très bon escient, n'appliquer leur loi d'impartialité que sur le plan politique et, bien entendu, militaire, les cantonner en somme l'une et l'autre à leur domaine, clairement défini. Il est permis de penser que, les circonstances extérieures demeurant ce qu'elles sont, cette tendance ne pourra guère aller que s'affermissant.

UNE formule d'apparence paradoxale, formule très officielle, résume l'évolution récente et en indique le sens : « Neutralité et *solidarité*. » Si la Suisse a souvent dans le passé pratiqué une politique d'abstention, généralement dictée d'ailleurs par une juste appréciation de sa situation à l'époque, elle en a maintenant reconnu les dangers, dont le plus manifeste est l'isolement et le plus grave celui de nuire par défaut à la sauvegarde de causes où se trouvent engagés les intérêts mêmes du pays. Cette formule permet donc à la Suisse et, puisqu'elle résume une politique, l'engage à collaborer à toutes les entreprises internationales compa-



Une séance du Congrès de Vienne (1815), où la neutralité de la Suisse fut reconnue par les grandes puissances. A l'extrême gauche : Wellington ; le 7^e à partir de la gauche : Metternich ; tout à droite, le bras posé sur la table : Talleyrand (photo Viollet d'après un tableau de J. Isabey)

tibles avec ses intérêts généraux, jusqu'au point précis où l'exercice futur, toujours réservé, du droit de neutralité s'en trouverait compromis.

Ainsi définies, la neutralité et la politique de neutralité de la Suisse ont-elles encore un sens dans le monde d'aujourd'hui? Même dans une étude sommairement réservée à l'examen rapide du droit et des faits on ne saurait éluder la question. On peut lui donner du reste les réponses les plus contradictoires.

Cet exposé n'aurait pas été inutile s'il amenait à constater qu'une telle réponse ne dépend pas de raisonnements simplistes, comme celui qui consiste à dire que la neutralité suisse, systématisée et reconnue au début du siècle passé en fonction d'un certain « équilibre européen », n'a plus de sens en un temps où cet équilibre a complètement disparu. Ou encore celui qui consiste à décréter qu'à l'heure des « grands ensembles » l'indépendance et la souveraineté nationales sont des notions dépassées et, avec elles, celle de neutralité qui n'en était, pour la Suisse, que la condition et la garantie.

De semblables considérations générales constituent assurément de précieux éléments d'appréciation, ceux d'une éventuelle réponse demeurent ailleurs. Il s'agirait ainsi de savoir si la cohésion nationale de la Suisse est suffisamment assurée maintenant pour que la nécessité interne de sa politique traditionnelle ait disparu. De

savoir encore si, dans les circonstances présentes, l'indépendance du pays, que la neutralité avait pour objet de sauvegarder, ne serait pas mieux assurée par l'application d'autres maximes. On ne saurait négliger non plus le fait que la neutralité de la Suisse avait été reconnue dans l'intérêt de la paix, ce qui oblige à examiner si cette paix serait mieux servie par d'autres voies et lesquelles.

BIEN qu'il y soit fort peu enclin, le peuple suisse ne se refuserait pas, si la nécessité s'en faisait sentir vraiment, à peser ces problèmes, ou d'autres, voisins. Les autorités fédérales, il est permis de l'affirmer, ne les perdent pas de vue : pour elles, la neutralité est une maxime, non un dogme.

Faut-il encore préciser que ladite maxime n'a pas joué dans les décisions récentes des autorités suisses, plus précisément dans la détermination de leur attitude envers les diverses tentatives d'intégration économique de l'Europe, le rôle qu'on lui prête parfois, en Suisse comme à l'étranger? Ceux qui ont bien voulu suivre ces notes auront compris qu'elle n'a pas joué ce rôle parce qu'elle ne le pouvait point : la neutralité de la Suisse, correctement entendue, n'était pas — ou pas encore — en cause.

Pierre CORDEY