

Zeitschrift: Revue Militaire Suisse
Herausgeber: Association de la Revue Militaire Suisse
Band: 34 (1889)
Heft: 5

Artikel: La neutralité de la Suisse dans sa conception actuelle
Autor: Hilty, C.
DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-336856>

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: 01.04.2025

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

est aux environs de 3000 m. à laquelle commence la lutte entre artilleries.

7. Les coups décisifs d'artillerie contre artillerie seront frappés à la distance de 2000-2500 m. A cette distance on peut ouvrir un feu efficace sur tous les autres mouvements de troupes.

8. Dans l'offensive elle ne s'avancera en première position pas plus loin que 1600 m. contre de l'infanterie ennemie inoccupée. Si cette infanterie est inquiétée par de l'artillerie, ou aux prises avec l'infanterie alliée, une marche en avant jusqu'à 1000 m. est exécutable et même dans beaucoup de cas nécessaire.

9. L'artillerie ne s'avancera à 600 m. de l'infanterie que dans les cas de danger ou sur un ordre du commandant supérieur.

10. L'artillerie doit ouvrir son feu de manière à ce que la marche en avant de l'infanterie soit couverte. Dans ce but, elle occupe l'artillerie ennemie à des distances moyennes, elle aide à s'emparer des dernières positions et replis du terrain pour s'approcher de l'ennemi. Elle couvre les flancs et repousse les retours offensifs. Comme masse offensive d'artillerie elle prépare l'assaut de l'infanterie et le soutient.

11. Dans la défensive, l'artillerie doit rester à son poste jusqu'à ce que le commandant ordonne la retraite. Elle doit arrêter ou du moins couvrir la retraite de l'infanterie.

Le but de ces notes, pour lesquelles j'ai utilisé particulièrement, outre les théories et quelques expériences et observations personnelles, les lettres sur l'artillerie de Hohenlohe et la tactique d'artillerie de Rothpletz, sera atteint si elles ont réussi, messieurs mes collègues, à vous attirer, à vous intéresser à la tactique de l'artillerie et à ses progrès. Il y a des idées et des sujets qui méritent qu'on y réfléchisse et qu'on les étudie.



La neutralité de la Suisse dans sa conception actuelle.¹

Depuis quelque temps la neutralité de la Suisse est de nouveau un sujet de discussion pour les journaux suisses et étrangers. Ces discussions ont montré non seulement qu'il existe nombre de fausses manières de voir sur la raison d'être historique de ce droit, mais aussi que, dans les cercles politiques et militaires de

¹ Conférence faite à la Société des officiers de Berne par C. Hilty, professeur de droit à l'Université de Berne, colonel à l'état-major judiciaire. — Traduit de l'allemand par J.-H.-L.-C.

la Suisse, on ne paraît pas être parfaitement au clair sur ses conséquences. C'est en particulier le principe de la neutralité perpétuelle et garantie, autrement dit de la *neutralisation* opposée à la simple neutralité, qui donne lieu à des divergences d'opinion. De fait on doit reconnaître que la question n'est pas encore élucidée, quelque désirable que cela puisse être en vue des événements futurs.

Un coup d'œil rapide sur la neutralité en général nous fera plus facilement comprendre ce qu'est la neutralité de la Suisse.

I

On ne peut guère parler d'une histoire de la neutralité, ce droit possédant plutôt un avenir qu'un passé.¹ En fait d'anciens droits, il n'y a guère que quelques principes de droit maritime, relatifs au traitement des vaisseaux et marchandises neutres; c'était en effet le point qui devait s'offrir le premier à la discussion dans ce domaine. On peut citer comme exemple l'ancien droit du bassin méditerranéen, le *consolato del mare*, connu depuis 1221, curiosité historique qui n'a plus guère d'intérêt pour nous, et qui a été définitivement remplacée par le traité de Paris de 1856 sur le droit maritime, auquel la Confédération suisse a adhéré le 16 juillet 1856.²

Le principe juridique de la neutralité, tant qu'il ne concerne pas des circonstances spéciales, est simple et très compréhensible. On peut l'énoncer en peu de mots comme suit :

On entend tout d'abord par neutralité la non-participation d'un Etat à une guerre entre d'autres Etats. Tous les Etats non participants sont considérés dans le doute comme neutres; la neutralité est admise en général tant qu'il n'y a pas de déclarations réciproques ou de preuves absolues du contraire.

Une déclaration expresse de neutralité ne sera donc jamais nécessaire.³

¹ Il est frappant de voir combien peu Grotius traite de la neutralité. C'est proprement Bynkershoek qui a commencé à en faire la théorie.

² Ces prescriptions maritimes du 16 avril 1856 sont contenues dans la collection des lois fédérales: vol. VI, 348, l'acte d'adhésion de la Confédération: vol. V, 337.

³ Elle est cependant d'ordinaire faite par les Etats neutralisés qui sont à la frontière de pays belligérants. Le Conseil fédéral suisse a l'habitude dans des cas de ce genre, de la renouveler. Elle peut aussi être exigée; ainsi en 1870, l'empereur français la réclama du roi de Belgique, mais pas de la Confédération.

Il y a cependant dans l'idée de la neutralité quelque chose de plus que la non-participation à la guerre. Il faut encore que la non-participation soit impartiale, c'est pourquoi certains juristes définissent ainsi la neutralité : « non-participation impartiale d'un Etat à une guerre entre des Etats belligérants », ce qui est aller un peu loin. Il est évident qu'un Etat neutre ne doit montrer par ses actes aucun intérêt pour le succès de puissances belligérantes, que l'ensemble de la conduite de son gouvernement doit, objectivement parlant, s'abstenir de favoriser soit l'un soit l'autre des partis opposés. On ne peut par contre pas demander un véritable désintéressement subjectif de la part du peuple neutre. Même des expressions de sympathie dans la presse non officielle ne peuvent pas compter comme violations de la neutralité, tant qu'elles ne dépassent pas les bornes posées par la législation du pays¹ ; la manière d'agir du gouvernement doit seule être neutre. On peut donc dire : la neutralité est la non-participation d'un Etat à une guerre d'autres Etats, en gardant envers les belligérants une attitude impartiale.

La distinction entre neutralité parfaite et imparfaite, que faisaient les anciens juristes², est maintenant abandonnée ; un Etat belligérant ne se contentera guère de la demi-neutralité d'un autre. Cette distinction n'avait sa raison d'être que dans des circonstances qui ne se présentent plus aujourd'hui ou qui forment actuellement des exceptions régulièrement reconnues au droit ordinaire.

Les cas les plus fréquents autrefois étaient : les capitulations militaires d'un Etat neutre qui étaient conclues avant la guerre, et devaient rester ainsi ; puis la question de savoir si dans une Confédération une partie peut rester neutre tandis que l'autre fait la guerre, sans que l'alliance soit rompue ; enfin la question de savoir si un Etat peut neutraliser une partie de son territoire

¹ Chez nous les articles y relatifs du droit pénal fédéral et du droit pénal militaire ; des excitations positives de la presse en faveur de l'un ou de l'autre parti ou d'autres manifestations analogues seraient répréhensibles. L'empereur d'Allemagne reconnut dans une note à la Confédération en 1871, après la guerre, l'attitude parfaitement neutre de la Suisse, contrairement aux accusations d'une partie de la presse allemande. D'autre part la note de l'ambassadeur allemand à Londres, réclamant de la part de l'Angleterre une neutralité bienveillante, n'était pas correcte ; on ne peut demander qu'une neutralité stricte ou impartiale.

² Heffter, par exemple. Son commentateur Geffcken l'a d'ailleurs abandonnée. Septième édition, page 304.

sans entente dans ce but entre les belligérents, ou localisation de la guerre.

Ces cas ne se présenteraient plus de nos jours, à moins qu'il n'existe des conventions européennes à leur sujet¹ comme il y en a pour une partie de la Savoie.

La distinction entre neutralité armée et non armée est également dépourvue de sens juridique. Tout neutre a le droit de s'armer pour protéger sa neutralité et en temps de guerre de lever ses troupes et de les envoyer aux frontières; dans la règle il aura même le devoir d'agir ainsi. La neutralité armée n'a qu'une importance historique (neutralité armée du nord de 1780 à 1783 et en 1800), et en outre elle peut faire dans certains cas l'effet d'une menace de guerre.²

Tous les Etats ont par nature droit à la neutralité mais ne sont nullement tenus de se déclarer neutres une fois pour toutes; ils préféreront dans la règle avoir les mains libres plutôt que de renoncer au droit de faire la guerre. En tous cas un Etat puissant ne le fera jamais et ne l'a jamais fait jusqu'ici. Ce n'est que depuis l'époque contemporaine qu'il existe de petits Etats avec neutralité perpétuelle et garantie. Ce sont actuellement: la Suisse (qui fut la première à réclamer ce droit), par les déclarations des congrès de Vienne et de Paris du 20 mars et du 20 novembre 1815; la Belgique par les conventions de Londres du 15 novembre 1831 et du 19 avril 1839; le Luxembourg, par le traité de Londres du 11 mai 1867, et une partie de la Savoie, par la déclaration de neutralité suisse du 20 novembre 1815 et l'acte final de Vienne, art. 92; autrefois aussi la république de Cracovie de 1815

¹ Anciennement et jusqu'au milieu de ce siècle la Suisse avait des capitulations militaires, par suite desquelles ses troupes mercenaires prenaient part à toutes les guerres, malgré la neutralité de l'Etat; les derniers de ces combats furent ceux des Suisses pontificaux sous Latour au Monte-Berico contre Radetzki et sous Lamoricière à Castelfidardo (18 sept. 1860).

Les Suisses de Naples, qui combattirent contre Garibaldi sur le Volturno et à Gaëte, n'étaient pas si proprement parler des régiments suisses. C'est surtout à la fin de 1813 que les inconvénients du système d'avoir à la fois la neutralité de l'Etat et le service mercenaire se firent sentir (Voir *politisches Jahrbuch der schweizerischen Eidgenossenschaft 1886. Eidgenössische Geschichten.*)

² L'Autriche en 1813 pendant le congrès échoué de Prague. Nous montrons plus loin qu'une prise d'armes pour protéger la neutralité peut facilement dégénérer en une guerre avec l'un des belligérants. Nous en trouvons le dernier exemple historique dans l'histoire de l'année 1815. (Voir *Politische Jahrbuch 1888. Eidgenössische Geschichten.*)

à 1846, par le même acte du congrès de Vienne ; plus récemment les territoires du bassin du Congo, par les art. 10-12 de la convention du Congo, du 26 février 1885.¹

On pourrait encore y ajouter les îles Samoa, Tonga et Savage, conformément à la convention du 6 avril 1886 entre l'Angleterre et l'Allemagne.²

On peut encore considérer comme neutres, sans qu'il y ait un acte spécial, les petits Etats de Saint-Marin, Andorre, Monaco, et aussi la principauté de Lichtenstein, depuis qu'elle est devenue indépendante par la dissolution de la Confédération germanique.

¹ Voici ces articles :

Déclaration de neutralité des territoires compris dans le bassin conventionnel du Congo.

Art. 10. — Pour donner au commerce et à l'industrie une nouvelle garantie de sécurité et pour assurer par le maintien de la paix le développement de la civilisation dans les pays mentionnés à l'art. 1^{er} et soumis au système de la liberté du commerce, les puissances signataires du présent acte, et celles qui y adhéreront par la suite, s'engagent à respecter la neutralité des territoires ou portions de territoire, y compris les eaux territoriales, qui font partie des pays sus-mentionnés, tant que les puissances qui exercent ou exerceront sur ces contrées des droits de souveraineté ou de protectorat feront usage du droit de se déclarer neutres et se conformeront aux devoirs imposés par la neutralité.

Art. 11. — Au cas où une puissance qui exerce des droits de souveraineté ou de protectorat sur les contrées mentionnées à l'art. 1^{er} et soumise au libre-échange, serait engagée dans une guerre, les parties contractantes du présent acte, ainsi que celles qui adhéreront dans la suite, s'engagent à employer leurs bons offices pour que les territoires appartenant à cette puissance et compris dans la zone conventionnelle de libre-échange soient, par entente commune de la dite puissance et du ou des autres belligérants, soumis aux lois de la neutralité et considérés comme n'appartenant à aucun des belligérants. Ceux-ci devraient dès ce moment renoncer à étendre leurs hostilités au territoire ainsi neutralisé ou à s'en servir comme base pour des opérations militaires.

Art. 12. — Au cas où il se produirait entre les puissances signataires du traité actuel, ou celles qui pourraient y adhérer plus tard, de sérieuses divergences d'opinion au sujet des frontières ou à l'intérieur des territoires mentionnés à l'article 1^{er} et soumis au libre-échange, les dites puissances s'engagent avant de recourir aux armes, à invoquer la médiation d'une ou de plusieurs puissances amies. Pour le même cas les dites puissances conservent le droit de recourir à leur gré à un arbitrage.

² On trouve parfois encore cités dans des écrits peu anciens Corfou et Naxos ainsi que la Serbie et la Roumanie, telles qu'elles existaient précédemment. Ce ne fut pourtant jamais une neutralité régulière, mais la paix de Paris de 1856 y interdit toute intervention armée sans l'assentiment des puissances participant au congrès. Dans les circonstances actuelles, ces Etats ne peuvent absolument plus être considérés comme neutres.

Tous ces Etats sont d'ailleurs, en une certaine mesure sous un protectorat quelconque.

Tout récemment on a présenté aux Chambres suédoises et danoises des propositions relatives à la neutralisation de ces Etats ; on a également parlé de neutraliser l'Egypte, la Turquie, l'Afghanistan et même l'Alsace-Lorraine ; ce dernier cas ne se réalisera jamais, du moins tant que durera l'unité de l'Allemagne. Il est vrai qu'il existe des cas analogues de neutralisation partielle de certaines portions de territoire, mais ce sont des stipulations exceptionnelles, qui ne constituent pas une neutralité proprement dite et qui n'ont encore jamais été mises à l'épreuve.

Ainsi le canal de Suez et probablement aussi celui de Panama, quand il sera terminé, seront neutralisés en ce sens qu'ils pourront être traversés, soit en paix, soit en guerre, par tous les navires, mais qu'il sera défendu d'y livrer des combats et d'en bloquer les issues. Une neutralisation semblable de la mer Noire ou plutôt une restriction imposée à la Russie pour ses opérations de guerre sur cette mer, a existé de 1856 à 1871, jusqu'à ce que, dans cette dernière année, elle fût révoquée d'abord par une simple déclaration de la Russie, que confirma la conférence de Londres du 13 mai 1871. Le dernier exemple à citer est le traité des Dardanelles, plus ancien et basé sur la souveraineté de la Turquie et qui donne à cette puissance le droit de fermer les entrées de la mer Noire (Dardanelles et Bosphore), à tous les vaisseaux de guerre des autres nations.

Par contre le Danube, des Portes-de-Fer à la mer, a été neutralisé par l'art. 52 du traité de Berlin de 1878. Il ne peut y avoir de forteresses sur les bords du fleuve et le parcours en est interdit aux vaisseaux de guerre à l'exception des légers cutters de douane et de police et des navires stationnés à l'embouchure pour le service de la commission du Danube, et qui ne peuvent d'ailleurs remonter que jusqu'à Galatz. La région côtière du Montenegro, créée par le traité de Berlin, a aussi été neutralisée.

Il est assez curieux d'observer qu'en 1884, au Reichstag allemand, la neutralité de la ligne du Gothard fut mise en discussion, sous le prétexte que cette ligne était subventionnée par l'Allemagne et l'Italie par des motifs militaires. Le gouvernement impérial fit donner par son représentant la réponse suivante :

« Monsieur le député vient de faire, dans le but de prouver que les allocations faites en faveur du Gothard, l'ont été dans un but militaire, quelques observations que je m'empresse de rectifier ;

monsieur le député n'a sans doute pas oublié que la Suisse et les territoires de la ligne du Gothard sont neutres et je crois devoir, par considération pour nos voisins suisses, déclarer dorénavant et déjà que monsieur le député n'est pas au courant de la politique du gouvernement lorsqu'il lui prête des intentions militaires sur la ligne du Gothard. Nous sommes fermement décidés à respecter la neutralité de la Suisse et celle du chemin de fer du Gothard, et il ne faut pas chercher de motifs militaires à la subvention en question ; nous avons simplement cru par là augmenter l'importance économique de la nation allemande.

» On a surtout pensé, et je crois que cela se trouve dans l'exposé des motifs du projet d'alors, on a surtout pensé, dis-je, à faciliter le commerce avec l'Italie. On pourrait peut-être admettre des motifs militaires indirects, en ce sens que dans une guerre avec d'autres Etats, les autres lignes pourraient nous être fermées tandis que nous pourrions faire passer notre commerce par la ligne neutre du Gothard.»

Il va sans dire que la Confédération de son côté ne reconnaîtra jamais que la ligne du Gothard constitue une portion de son territoire jouissant de droits et de devoirs spéciaux. Une question à élucider serait celle de savoir si les lacs-frontières, lac de Constance, lac Léman, lac Majeur et lac de Lugano ne devraient pas être neutralisés, et que toute opération de guerre y soit interdite ainsi que la présence de vaisseaux de guerre et la construction de fortifications.

Il est vrai qu'il n'y a, à notre connaissance, aucun point fortifié sur ces lacs, depuis que la domination autrichienne y a cessé¹ ; nous considérons les lacs Majeurs et de Lugano comme partiellement, le lac Léman comme entièrement neutres, (à cause de la neutralité de la Savoie). C'est pour le lac de Lugano que la question est la plus embrouillée ; une partie du lac est entièrement neutre, une autre partie à moitié et le reste pas du tout.

La neutralisation de personnes ou d'objets isolés se présente dans la convention de Genève pour ce qui concerne les hôpitaux militaires, les ambulances et leur personnel, dans la paix de Berlin pour les installations et le personnel de la commission du Danube et dans une disposition analogue du traité du Congo.

Il n'existe jusqu'à présent, hormis la convention de Paris de

¹ Dans ce temps-là Laveno était fortifié et l'Autriche entretenait deux vapeurs de guerre, qui furent vendus plus tard à la Confédération et transformés en paquebots postaux.

1856 sur le droit maritime, aucune réglementation juridique des droits et des devoirs des neutres. La convention Washington du 8 mai 1871, pose quelques principes, ainsi que l'arbitrage de l'Alabama du 14 septembre 1872, qui devait être communiqué à tous les Etats civilisés, pour servir de règle à l'avenir. Cela n'eut cependant pas lieu, les premiers intéressés, l'Angleterre et l'Amérique, n'ayant pu s'entendre sur les termes de la note à envoyer; le parlement anglais décida même en mars 1873 de ne pas considérer la dite déclaration comme formant précédent pour l'avenir, en sorte qu'elle n'a pas grande valeur.

Quelques Etats ont des lois de neutralité¹ ou des manuels de droit de la guerre pour leurs officiers. La Confédération n'a ni l'un ni l'autre. Le manuel sur les lois de guerre sur terre, de l'institut de droit international, précis sommaire des principales règles du droit de la guerre, jouit d'une certaine autorité, ainsi que les règlements américains de 1863: *Instructions for the government of armies of the U. States in the field* (Ordre général n° 100 du général Halleck), rédigés par le professeur Lieber, et les protocoles des conférences de Bruxelles de 1874, qui n'ont cependant conduit à aucun traité proprement dit.

Les droits et les devoirs des neutres résultent tous du principe qu'ils ont à faire respecter leur territoire tout en restant en bons rapports avec les belligérants, tant que cela n'entrave en rien le droit de ces derniers, de ne pas être gênés par les neutres dans leurs opérations militaires. Dans certaines circonstances, il ne sera pas possible de faire droit entièrement à ces deux intérêts opposés. C'est tout particulièrement le cas dans une guerre navale, menée généralement ou en partie sur une région qui n'appartient à personne. Aussi le droit de guerre navale est-il encore moins réglé et plus défavorable même pour le commerce des neutres que le droit de guerre continentale, bien que la déclaration de Paris de 1856 en ait écarté une partie des désavantages. Les droits et les devoirs des neutres sont si intimement liés que seul l'Etat neutre qui remplit exactement ses devoirs peut compter sur l'observation de sa neutralité par les belligérants; toute modification ou toute négligence de ces devoirs remet en question le droit lui-même.

Là gît la difficulté d'une semblable situation, car outre la bonne volonté, l'Etat neutre doit avoir la force; il ne lui est pas

¹ L'Angleterre a le *foreign enlistment act*, l'acte de neutralité des Etats-Unis.

plus permis de pécher par faiblesse¹ que par malveillance ; et il doit faire respecter sa neutralité de la part des belligérants comme il la respecte lui-même. *Il y aurait donc grave erreur de croire qu'un Etat neutre n'ait pas besoin d'une armée bien organisée.*

II

La neutralité suisse a une histoire très curieuse, qui montre clairement que la neutralité simple, la neutralité perpétuelle en tant que maxime de l'Etat, la neutralité garantie par un tiers, le protectorat et la partie complète de l'indépendance ne sont que des degrés d'une même échelle que les peuples descendent en général et remontent quelquefois. La Confédération suisse a descendu toute l'échelle pendant 300 ans, de 1515 à 1815, où elle posa le pied sur la dernière marche. Dès lors elle est remontée au rang des Etats indépendants et nous pouvons espérer qu'elle s'y maintiendra.²

Jusqu'au milieu du XVI^e siècle, la Confédération n'était pas du tout un état neutre. Bien au contraire, elle est née par la guerre, a grandi dans des guerres presque continuelles et a parfois joué dans la politique européenne le rôle d'une grande puissance militaire, dont l'alliance était très recherchée et souvent décisive.

L'extrait suivant d'un pamphlet d'un professeur allemand de 1507 nous montrera quelle sorte de gens étaient ces Suisses qui en 1507 prirent Gênes d'assaut, qui, en 1512 firent remettre par l'amman de Zoug au duc de Milan, à la *Porta ticinese* de sa capitale, sa couronne et son duché et le prirent sous leur protectorat. Voici comment le savant professeur allemand décrit la Suisse d'alors :

¹ Mirabeau dit déjà avec raison que la plupart des guerres sont causées par la faiblesse d'une des parties. La dépendance de la Suisse envers la France sous l'acte de médiation, la non-répression des nombreuses violations de frontières de la part des Français, influa certainement sur la décision des alliés, en 1813, de ne pas respecter non plus la neutralité de la Suisse. (Voir pour cela *Politisches Jahrbuch* de 1886, *Eidgenössische Geschichten*, et spécialement une lettre du ministre prussien von Bülow à Tillier, page 332).

² Cette histoire est fort peu connue dans ses détails ; les écrivains étrangers en particulier, fourmillent de fautes à cet égard. Ainsi l'excellent ouvrage de Calvo sur le droit international dit que sous l'acte de médiation Napoléon I^{er} respecta la nationalité suisse (III 445) ; plus loin, parlant de l'opposition très fondée de la Confédération à la cession de la Savoie en 1860, il s'exprime en ces termes : « La Confédération eut la prétention de ne pas accepter les conséquences du vote populaire qui avait ratifié l'annexion. » (III 447).

« Les mœurs des Turcs et des Bohêmes sont plus douces que celles de ces hommes des bois, de ces robustes, rudes et fiers individus, habitués aux armes, toujours prêts à la guerre, exercés à la lutte dès le berceau, nourris du sang des chrétiens et enrichis par la discorde des rois. Dès que l'un d'eux étend la main tous les autres l'imitent ; dès qu'une troupe déploie son drapeau elle appelle les autres à elle et bientôt une armée de ces vigoureux gailards est rassemblée pour porter la ruine chez les voisins même les plus innocents.

Ils déclarent la guerre avec fureur au premier qui se permet d'imiter les beuglements de leur bétail ou de porter, soit par malice, soit, sans y penser, une plume de paon à son chapeau. Ils prétendent bien honorer et défendre l'empire romain, mais pourquoi ont-ils aidé les Français à lui enlever sa plus belle province, le duché de Milan ? Ils négligent les sciences, leurs champs, leurs troupeaux, leurs femmes et leurs enfants pour s'en aller risquer leur vie et répandre le sang de leur prochain. Lorsque l'un d'eux revient chargé d'or, de bijoux, et d'autres objets de valeur, il les montre dans les tavernes à ses amis et les encourage à partir aussi pour la guerre, où ils s'enrichiront plus qu'en soignant leur bétail. Ils n'habituent leurs enfants qu'à la guerre ; à peine savent-ils marcher qu'ils portent des plumes d'autruche, battent le tambour jour et nuit, ont le poignard au côté, marchent fièrement et trahissent par leurs regards leur âme sauvage..... C'est par les enfants que doit commencer l'amélioration de ce peuple. »

A ce moment-là personne ne pensait certes à une neutralité perpétuelle et encore moins garantie. La meilleure garantie était l'esprit guerrier de la jeunesse. D'ailleurs aujourd'hui encore, ce goût est une bonne mesure pour la valeur des temps et des gens.

On trouve peu d'actes de cette époque se rapportant à la neutralité de la Suisse. On peut citer quelques exemples, entr'autres les prescriptions sur la contrebande de guerre, mais en somme la neutralité de la Suisse dans les guerres des Etats voisins était plutôt l'exception, et lorsqu'il était question de protectorat c'était la Suisse qui était l'Etat protecteur ¹.

¹ Les traités de ce genre étaient très nombreux à cette époque. Nous connaissons les traités perpétuels avec l'Autriche où la Confédération reçut le droit d'occuper les villes de la Forêt-Noire et plus tard un droit de protection sur la Franche-Comté, les traités avec le duc de Savoie, le Wurtemberg, le comte de Montferrat, les villes de Constance et de Besançon. Même les traités avec la France eurent ce caractère jusqu'à Louis XII. (Voir pour cela les

Ce n'est qu'après les défaites de Marignan (13-14 septembre 1513), de la Bicoque (27 avril 1522) et de Pavie (24 février 1525), auxquelles vint s'ajouter l'affaiblissement intérieur causé par la division confessionnelle, que commença le déclin de la Confédération ; de la sphère de la politique active, elle passa à celle d'une neutralité volontaire, qui devint peu à peu normale et à côté de laquelle existaient des capitulations militaires permanentes avec toutes les puissances militaires européennes, capitulations qui permettaient à la jeunesse guerrière de satisfaire ses goûts sans danger direct pour l'Etat.

La première déclaration occasionnelle de neutralité date de la guerre de Smalcade, en 1546. Les capitulations militaires ont toujours passé pour compatibles avec la neutralité perpétuelle et garantie ; elles ont existé jusqu'en 1859. Au siècle dernier, par exemple, lors de la paix d'Aix-la-Chapelle, la Suisse avait plus de 70,000 hommes sous les armes de cette façon.

La guerre de Trente ans, la grande lutte confessionnelle, que la Confédération, malgré toutes ses discordes intérieures, réussit à maintenir loin de ses frontières et où elle put observer maints avantages de l'état de paix permanent, cette guerre, disons-nous, la confirma dans ses résolutions et on peut faire dater de ce moment le commencement du second degré, de la neutralité perpétuelle comme règle politique de l'Etat².

Au XVIII^e siècle, cette neutralité devient peu à peu une neutralité garantie, d'abord par les renouvellements d'alliance avec les rois de France (en particulier le dernier avec Louis XVI, en 1777), qui laissent déjà entrevoir l'idée d'un protectorat de la France¹.

traités suisses dans le « Politisches Jahrbuch », vol. III, et en particulier celui de la Franche-Comté, page 387 ; voir en outre l'article sur la question des frontières, II, 669, et le travail du Dr J. Werder, de Bâle, sur Constance, 1885. Pour la contrebande de guerre, voir une décision du 22 décembre 1473, Eidgenössische Abschiede, II, 464).

¹ Par cette neutralité on perdit, il est vrai, Rottweil sur le Neckar et peut-être aussi Constance, qu'on aurait pu s'attacher en la protégeant. En 1633, de la cavalerie suédoise sous Horn s'avança même sur Constance en passant sur territoire suisse. (Voir Keller, le procès de droit militaire contre Kilian Kesselring, 1884.)

Le *Wylter Abschied*, du 19 au 31 janvier de la dernière année de la guerre (E. A. V., II, 1400), où une violation de la neutralité était à craindre, est la décision la plus connue prise dans ce sens pendant cette période.

² L'idée de la neutralité unie à une alliance défensive destinée à la faire respecter, c'est-à-dire à peu près ce que bien des gens voudraient voir rétablir maintenant, est contenue à l'art. 6 en ces mots :

Sous la République helvétique et l'Acte de médiation, nous avons le protectorat sans neutralité, voire même sans indépendance. Pendant les cinq premières années, de 1798 à 1803, il y eut un traité d'alliance avec la France, du 19 août 1798, par lequel la Suisse s'engageait à participer à une guerre quand la France l'exigerait et à ouvrir aux troupes françaises deux routes militaires à travers le territoire helvétique. Dans la seconde période, de 1803 à décembre 1813, la Suisse n'était plus en réalité un Etat indépendant, mais un vassal de la France comme la Confédération du Rhin, avec cette seule différence qu'elle ne recevait pas directement de Napoléon ses chefs suprêmes et qu'elle livrait un contingent mercenaire d'après deux capitulations militaires. Napoléon exerçait d'ailleurs une grande influence indirecte et nomma même le premier landammann d'Affry ¹.

« Et comme l'alliance actuelle, conclue dans un but défensif, ne doit porter atteinte en aucune façon à la neutralité des parties contractantes, la Confédération entière déclare expressément être décidée à la maintenir et à l'observer envers toutes les puissances sans distinction. » La déclaration de garantie de Louis XIV, de 1715, envers les Etats catholiques et le Valais, visant même les troubles intérieurs, contient ce qui suit :

Deuxième renouvellement de l'alliance avec Louis XIV. Soleure, 9 mai 1715.

Art. 5. Lorsque, d'autre part, la Confédération ou l'un quelconque des Etats sera attaqué ou inquiété à l'intérieur par une puissance étrangère, dans le premier cas Sa Majesté l'aidera de son pouvoir, si cela est nécessaire et si les Etats en font la demande à Sa Majesté ; dans le second cas Sa Majesté, en tant que leur ami et confédéré, ou les rois ses successeurs employeront, à la demande de l'Etat menacé, tous les moyens pacifiques pour amener les parties à se rendre mutuellement justice. Si, de cette façon, l'effet attendu n'est pas complètement atteint, Sa Majesté, ainsi que les rois ses successeurs, ne feront rien qui puisse amener la rupture de l'alliance, mais s'efforceront, au contraire, de remplir leurs devoirs et employeront le pouvoir qu'ils tiennent de Dieu pour forcer l'offenseur à se soumettre de nouveau aux règles que les Etats et alliés ont établies entr'eux. Sa Majesté et les rois ses successeurs se déclareront garants et répondants pour les traités qui pourraient être conclus entre les dits, au cas que Dieu permette qu'il y ait des dissensions parmi eux.

¹ Si quelqu'un a encore quelque doute sur l'état de la Suisse dans ce temps-là, qu'il lise dans le « Politisches Jahrbuch » de 1886 l'article « Sous le protectorat » et, en particulier les entretiens de Napoléon avec le bourgmestre Reinhard en 1809 et le discours d'ouverture du landammann Burckhardt, de Bâle, à la Diète de 1811, pages 229 et 296.

L'existence de l'Etat suisse était reconnue par Napoléon par le passage suivant de l'Acte de médiation :

« Nous reconnaissons l'Helvétie constituée conformément au présent acte, comme puissance indépendante.

Nous garantissons la constitution fédérale et celle de chaque canton, contre les ennemis de la tranquillité de l'Helvétie, quels qu'ils puissent être, et

La neutralité de la Confédération fut, il est vrai, reconnue, pour la forme, dans l'alliance défensive du 27 septembre 1803 (« Politisches Jahrbuch », I, page 402), contrairement à ce que dit Calvo, mais elle ne fut pas respectée par Napoléon, qui la violait sans scrupule dans toute occasion et faisait taire les réclamations par ses railleries. (Voir Luginbühl, Grenzvertrag Basels mit Napoleon, et « Jahrbuch » I, page 266.)

Lorsque, en novembre et décembre 1813, après la bataille de Leipzig, les armées alliées s'approchèrent de la frontière suisse, la Diète mit sur pied un contingent d'environ 12,000 hommes pour sa défense et publia une déclaration ronflante de sa neutralité. Cependant le recrutement que les Français exerçaient pour compléter leurs régiments décimés en Russie était vigoureusement soutenu par les mêmes autorités fédérales dans de pressants messages aux cantons. Les généraux alliés firent peu de cas de cette neutralité sur papier, mal protégée et surtout mal fondée, et inondèrent le pays de leurs troupes après la capitulation de Bâle à Lörrach le 2 décembre 1813¹.

nous promettons de continuer les relations de bienveillance, qui, depuis plusieurs siècles ont uni les deux nations.

Fait et donné à Paris le 30 pluviôse an XI (19 février 1803).

(Signé) BONAPARTE.

Le ministre des relations extérieures,

(Signé) Ch.-Mon. TALLEYRAND.

Le secrétaire d'Etat,

(Signé) Hugues-B. MALET.

Le ministre des relations extérieures de la République italienne,

(Signé) T. MARESCALCHI.

Le présent acte a été remis par les sénateurs commissaires soussignés aux dix députés Suisses soussignés à Paris ce 30 pluviôse an XI. »

La Turquie nous traite encore comme une sorte d'Etat vassal de la France, en ce que le traité de commerce franco-turc du 29 avril 1861 s'étend aussi à la Suisse, tout comme les traités de commerce avec l'Autriche sont valables pour le Lichstenstein. Du moins, dans ce dernier cas, il y a un traité entre l'Autriche et le Lichtenstein, ce qui n'existe pas entre la France et nous.

¹ On ne tira pas un coup de fusil pour la défense de la frontière, et cela presque en vue de St-Jacques. La proclamation du général aux troupes recevant l'ordre de se retirer dans l'intérieur du pays est presque un acte émouvant, un monument éternel de cette neutralité de papier, que beaucoup de gens voudraient voir exister encore, qui n'a que le caractère d'une démonstration, et qui, lorsqu'on ne la respecte pas, ne peut que céder à la nécessité.

Le général y dit entr'autres : « Soldats, vous n'avez pas été appelés aux armes pour attirer sur notre pays les charges et les malheurs de la guerre, ni pour forcer par une résistance stupide et inutile les puissances à traiter les Suisses en ennemis. Non, vous étiez là pour protéger si possible la neutralité de la Suisse dans la mesure de nos forces. » (Voir « Politisches Jahrbuch », 1887 : La capitulation de Bâle).

Le première paix de Paris, du 30 mai 1814, contient tout d'abord une déclaration en faveur de l'indépendance de la Suisse. Le sens en était que les intérêts européens ne pouvaient plus supporter ce protectorat français, mais qu'il serait remplacé par un protectorat commun de toutes les puissances européennes. Dans cette curieuse période de transition, la longue Diète (du 29 décembre 1813 au 31 août 1815), sous la domination des ambassadeurs des puissances étrangères résidant en Suisse ¹, on proposa une « transaction » du 20 mars 1815, où les puissances rassemblées à Vienne déclaraient :

« 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, lequel acte fera partie de celui qui, en exécution de l'art. 32 du susdit traité de Paris du 30 mai, doit compléter les dispositions de ce traité. » (« Politisches Jahrbuch », II, page 364.)

La Suisse accepta cette offre le 27 mai, par décret de la Diète, « avec reconnaissance éternelle de la nation suisse aux hautes puissances. » (« Politisches Jahrbuch », II, page 364.)

Le sentiment de notre existence politique était devenu si faible que les délégués suisses au congrès de Vienne réclamèrent des ministres de l'Europe la confirmation de la « liberté et indépendance » de leur Etat et demandèrent qu'un article y relatif fut incorporé aux décisions du congrès. Le représentant français dans le comité qui s'occupait de régler la question suisse se trouva forcé de faire la déclaration suivante :

« On ne peut pas attacher le principe de l'indépendance de la Suisse à l'acceptation de l'acte. On ne peut donc parler que de neutralité. L'indépendance en elle-même est la conséquence nécessaire de l'existence de tout Etat politique. » (« Abschied der langen Tagsatzung », vol. II, Supplément, let. O.)

Après le 27 mai 1815 et par suite de la déclaration du 20 mars dont nous avons parlé plus haut, la déclaration de neutralité perpétuelle et garantie, déjà accordée sous certaines conditions, aurait dû être faite, mais c'était contre l'intérêt des puissances de nouveau liguées contre la France. Elles cherchèrent bien plutôt à utiliser l'armée suisse à leur profit et le 20 mai 1815 elles obligèrent la Confédération à signer une convention militaire en

¹ Voir « Politisches Jahrbuch » 1887 : Die lange Tagsatzung.

vertu de laquelle les alliés avaient le droit, en cas d'urgence et avec l'autorisation de la Diète, d'effectuer un passage momentané. Ils renonçaient en revanche aux routes militaires, à l'établissement en Suisse d'hôpitaux et d'autres dépôts onéreux. (Art. 4 de la convention.)

En même temps les alliés envoyaient en Suisse un délégué militaire, le major-général de Steigentesch, qui devait à la fois organiser l'espionnage et les relations avec les agents en France et les généraux détachés de Napoléon, et s'efforcer d'amener de fait la Suisse à l'alliance sans lui en accorder formellement les droits et les avantages. Les dépêches officielles de ce surveillant militaire qui, d'après ses propres expressions, semble avoir été désigné comme commandant de l'armée neutre de la Suisse, n'ont été connues que cette année et donnent un exemple frappant de cette sorte de neutralité basée sur la protection des puissances garantes. Nous en citerons seulement quelques passages particulièrement intéressants, tout en conseillant à ceux qui s'occupent de la question de lire la collection complète ¹.

Zurich, 27 avril. — Tous ces préparatifs seront terminés avant que les opérations de la grande armée commencent ; si celle-ci se montre aux frontières de la Suisse, cela activera toutes les délibérations ; ce que l'on cherchait à produire est arrivé, et à mon avis, ce n'est qu'ainsi que la Suisse pourra servir aux grandes opérations militaires. Toutes les demandes qu'on pourrait faire maintenant à la Diète seraient étudiées et rendues publiques ; notre intention d'entraîner la Suisse dans la lutte serait dévoilée ; les Français, rendus attentifs au danger qui les menace de ce côté, feraient probablement les plus grands efforts pour s'emparer, d'une partie du moins, de la Suisse, c'est-à-dire de la ligne de communication de l'Allemagne et de l'Italie, avant que l'armée des alliés soit réunie sur leurs frontières.

Morat, 4 mai. — Il n'est maintenant plus question de la neutralité de la Suisse. Même les publications officielles évitent ce mot, on n'y parle que de la défense des frontières contre la France, et le soldat suisse ne connaît pas d'autre ennemi que le Français. En ce moment on rassemble et exerce les troupes, on leur apprend à se connaître, à prendre une tenue militaire et à oublier les petites discordes des cantons pour ne penser qu'à combattre un pays contre lequel toute l'Europe a pris les armes. Quatre cents hommes des régiments suisses de France, sans compter les officiers qui sont tous ici, sont arrivés et ont été reçus partout avec la plus grande distinction. On en

¹ Ces dépêches ont été publiées pour la première fois par le « Politisches Jahrbuch » de 1888, pages 596 et suivantes.

attend encore autant dans deux ou trois jours et le reste dans dix jours.

Je crains cependant que les derniers événements et l'attitude hostile de la Suisse vis-à-vis de la France n'enravent ce retour des derniers soldats. Les huit cents autres formeront simplement les cadres de quatre régiments où accourront en foule les hommes de tous les cantons qui s'imaginent que la renommée des anciens régiments se transmettra aux nouveaux.

Ce sera le noyau de l'armée suisse, et je suis convaincu qu'avec un peu d'argent anglais, on pourrait, même sans mesure offensive de la part de la Diète, former un corps important qui, soutenu par quelque cavalerie et artillerie, servirait à maintenir le contact entre les armées d'Allemagne et d'Italie.

6 mai. — Les troupes piémontaises, de plus en plus menacées par les Français, ont demandé au général Bachmann de pouvoir, en cas d'attaque par des forces supérieures, se retirer sur le territoire suisse. Cette demande a donné lieu à de longs débats auxquels on m'a aussi appelé. Le général Bachmann voulait attendre l'autorisation de la Diète sans laquelle il ne croyait pas pouvoir trancher une question de cette importance, mais la grande majorité du conseil de guerre s'y est opposée et le général a envoyé à Genève l'ordre de recevoir les troupes piémontaises si elles étaient forcées de battre en retraite.

Cette démarche, nettement hostile aux Français, est de nature à compromettre la Suisse plus qu'aucune autre. Que la Diète la confirme ou non, c'est un fait accompli et dès ce moment la Suisse est au nombre des puissances belligérantes.

Je crois indispensable de rectifier l'opinion des journaux et de diriger par eux celle des masses. Ces feuilles sans importance reçoivent des circonstances et de la situation momentanée du pays où elles paraissent un intérêt qui leur permet de se répandre dans toute l'Europe. La *Gazette de Lausanne*, qui paraît en français, est une des rares qui soient beaucoup lues en France et son esprit n'est rien moins que bon, de même que celui de la *Gazette d'Aarau*. J'espère pouvoir agir sur ces deux journaux et le rédacteur de la *Gazette de Zurich* sur qui j'ai quelque influence, donne déjà à toutes les nouvelles favorables aux alliés une couleur qui ne peut manquer d'avoir ses effets sur l'opinion des cantons allemands. J'ai été jusqu'ici trop occupé pour donner grande attention à cette branche de mon activité.

J'espère et je souhaite qu'il ne soit élevé en ce moment aucune prétention précise sur les routes militaires, car cela pourrait entraver les mesures prises contre la France. Il faut d'abord mettre la Suisse dans l'impossibilité de rien refuser aux alliés et chaque démarche qu'elle se permet envers la France la rapproche de cette situation. Mon rapport convaincra Votre Excellence qu'il a été beaucoup fait dans ce sens ces derniers jours et dès que l'armée sera aux

frontières, aucune voix ne s'élèvera pour refuser l'usage des routes militaires. Dès que j'aurai pris connaissance de la disposition des troupes et que j'aurai examiné la ligne de communication, c'est-à-dire vers le 20, je compte me rendre à Zurich, parce que ce sera à peu près le moment de commencer les tractations pour les routes militaires. C'est pourquoi je prie Votre Excellence de bien vouloir m'expédier par un officier la proposition à la Diète, après quoi, une fois le consentement de la Diète obtenu, je réglerai les conditions avec les commissaires.

Morat, 6 mai — La place de Bâle est défendue par deux bataillons et les habitants ; elle est entourée de fossés et de murs sur lesquels sont installés des canons. Il est nécessaire de montrer aux Suisses que nous sommes prêts à les soutenir. C'est pourquoi je prie respectueusement Votre Excellence d'envoyer le plus de troupes possible de Lörrach à la frontière suisse et de faire dire par le commandant de Lörrach à celui de Bâle qu'il a l'ordre de le soutenir de toutes ses forces en cas d'attaque et qu'il est prêt, sur ses indications, à occuper n'importe quel point de la ligne de défense suisse.

Zurich, 23 mai. — Comme la dernière convention n'est pas encore ratifiée et que je désirerais encore prendre les ordres de Votre Excellence sur le dernier projet d'approvisionnement, je n'ai pas encore remis à la Diète la note relative au passage des troupes. Ma proposition à la Diète contiendra plus que la demande de Votre Excellence. Elle assurera, sans le dire expressément, l'appui de toutes les troupes suisses et dans mes réclamations je suivrai à la lettre la convention, en l'interprétant toujours en notre faveur.

Le premier article de la convention : « Elle s'engage à y coopérer d'après ses moyens jusqu'à ce que le but de cette alliance soit atteint », est celui auquel nous devons le plus tenir.

Je ne puis assez recommander à Votre Excellence de laisser à Genève et à Bâle de petites garnisons sous le nom de dépôts, car ces deux villes se déclarent pour la neutralité pure et simple et protestent contre les autres décisions de la Diète.

L'obligation de ne pas établir d'hôpitaux en Suisse ne peut être comprise que s'il s'agit d'y transférer ceux qui sont plus en arrière. On ne peut exiger qu'un soldat tombé malade en Suisse soit renvoyé au delà du Rhin et le premier cas de cette nature qui se produira annulera cet article de la convention.

Zurich, 12 juillet. — Je considère donc cette guerre comme terminée et je suis convaincu que dans quelques jours on ne tirera plus un coup de fusil. C'est pourquoi j'insiste maintenant moins sur la coopération des troupes suisses, car nous arrivons bientôt au jour du règlement de comptes et des indemnités à payer, les Suisses entreraient alors dans le rang des puissances belligérantes et élèveraient alors la voix

plus qu'on ne leur permettrait s'ils restaient dans leur situation actuelle.

Ce délégué utilisait ainsi systématiquement la Suisse au profit des alliés, tant que cela était nécessaire, puis il la laissait de côté.

Les extraits suivants montrent avec quel mépris de notre peuple et de ses libertés il agissait.

On ne peut offenser un Suisse plus gravement qu'en attendant de lui un service pour lequel il n'est pas payé. Louis XVIII n'a rien pu tirer de ce pays par ses ambassadeurs parce qu'on connaissait leur pauvreté.

Ceux qui se contentent de bonnes intentions et de bonne volonté doivent être heureux dans ce pays, car depuis trois semaines que j'y réside, ils ont épuisé tout ce que la langue allemande contient de mots pour exprimer de belles promesses et de bons vœux.

Il est très nécessaire d'établir dans ce pays une sorte de cordon de police sur les derrières de l'armée. Je me suis déjà mis en relation avec les directions de police et je suis convaincu que nous ferons une riche récolte de renseignements sur la conduite de nos amis et ennemis.

Deux notes de la Diète se plaignent l'une de ce que le lieutenant-colonel Ott n'a pu fixer aucun prix pour les approvisionnements et l'autre de ce que Son Altesse impériale l'archiduc Maximilien prétend passer par Schaffhouse sans en faire la demande à la Diète. J'ai l'honneur de communiquer ci-joint à Votre Excellence ma réponse un peu rude. Il est temps de cesser à maintenir ces hommes dans le sentiment de leur importance. C'est de la patrie du knout que les lois de l'égalité et des droits de l'homme ont été introduits ici, en sorte que tous ceux qui parlent ou hurlent ici au nom de cinq ou six cents paysans, s'imaginent être les Catons de leur pâturage.

Le seul ouvrage qu'ils me donnent encore c'est de chasser de leur pays le bétail étranger et j'ai déjà reçu trois notes parce qu'on a vu à Schaffhouse et à Laufenbourg des bœufs étrangers faisant partie des convois de l'armée et que la Suisse ne veut pas les héberger pendant leur passage.

Les Français, de leur côté, ne reconnurent naturellement pas une aussi singulière neutralité et la Suisse se trouva malgré elle participer à demi à la guerre, dont elle ne retira que des désagréments et aucun profit¹; elle aurait même été fort en danger si

¹ Nous en avons un exemple frappant au siège d'Huningue auquel la Suisse prit part avec le plus grand nombre des pièces de position et 4600 hommes, sans être même représentée lors de la capitulation (Politisches Jahrbuch, II 465), elle n'obtint de même ni la possession ni la démolition du fort de l'Ecluse qu'on lui avait promis.

le poids de la guerre ne s'était pas porté sur la Belgique. Les passages continuels des alliés et les épidémies de fièvre typhoïde et de peste bovine qu'ils amenaient avec eux furent d'ailleurs des souvenirs durables de cette dernière violation de la neutralité suisse. Lorsque le congrès européen se réunit de nouveau, à Paris cette fois, on n'avait plus de raison de refuser à la Suisse la déclaration promise de neutralité et l'on promulgua le fameux acte du 20 novembre 1815, rédigé d'après un projet de l'ambassadeur suisse au congrès, Charles Pictet de Rochemont, de Genève. L'acte contient, après une introduction destinée à excuser les retards apportés à sa rédaction, une reconnaissance formelle et authentique de la neutralité perpétuelle de la Suisse et une garantie de l'intégrité et inviolabilité de son territoire dans ses nouvelles limites, avec l'affirmation que la neutralité et l'invioabilité de la Suisse et son indépendance de toute influence étrangère sont dans les vrais intérêts de l'Europe entière. La déclaration est signée par l'Autriche, la France, l'Angleterre, le Portugal, la Prusse et la Russie. Plus tard toutes les puissances signataires de l'acte du 20 mars 1815, c'est-à-dire les puissances représentées au congrès de Vienne, qui sont celles énumérées ci-dessus, plus l'Espagne et la Suède, ont reconnu dans les mêmes termes la neutralité de la Suisse. Cet acte contenait en outre une clause qui existait déjà à l'art. 92 du congrès de Vienne, mais qui fut étendue à une plus grande portion du territoire. C'est la disposition par laquelle la Savoie, soit les provinces du Chablais et du Faucigny ainsi que toute la région située au nord d'une ligne partant d'Ugine et allant finir à St Genis sur le Rhône, en passant par Faverge, Lècheraine, et en longeant le lac du Bourget, était, bien qu'appartenant au roi de Sardaigne, soumise à la neutralité de la Suisse, comme si elle en faisait partie.

Cette disposition, qui comprend le droit d'occupation par la Suisse et la non-fortification du pays, a par l'acte de cession du 24 mars 1860 passé à la charge de la France, malgré une protestation adressée par la Suisse aux puissances signataires du congrès de Vienne.

En 1888 il y a eu à ce sujet entre la Suisse et la France un échange de notes (voir *Jahrbuch* II, 702 et « Feuille fédérale », 1884 n° 20) par lequel les deux parties ont reconnu comme encore valables les stipulations de 1815¹. Nous n'essayerons pas de découvrir si l'alliance d'alors entre l'Allemagne et l'Italie, dont

¹ La question n'est d'ailleurs pas complètement réglée et il serait dans l'in-

les conditions ne sont pas connues, contient quelque indication sur ces provinces savoyardes et leur neutralité.

L'acte de neutralité du 20 novembre 1815, cette garantie de la neutralité de la Suisse existe encore n'ayant jamais été dénoncé par aucun des intéressés. Il a été considéré à l'origine et jusqu'en 1849, conformément à la déclaration du 20 mars 1815, comme une sorte de convention bilatérale, par laquelle la Suisse s'engageait à respecter les dispositions relatives à elle de cette transaction et du Congrès de Vienne ; elle se soumettait en outre à une sorte de surveillance, presque de protection, de la part des cinq grandes puissances qui lui garantissaient en échange sa neutralité. C'est ainsi du moins que la plupart des puissances le comprirent lors du Sonderbund, en 1847 et 1848 ; la Suisse s'y refusa en faisant appel à sa souveraineté ¹.

térêt de la Suisse que la ligne neutre de la Savoie fût raccourcie. (Voir mémoire du Conseil fédéral de 1859 page 36 et Politische Jahrbuch, 1887. 502 note).

¹ Cette manière de voir se montre le plus clairement dans une note autrichienne du 18 janvier 1848, suivie bientôt de notes analogues de la France et de la Prusse, et dont voici la teneur.

« C'est avec l'aide des puissances que la Confédération Suisse s'est reconstituée en 1814 et 1815. Ce n'est que grâce à cet appui que plusieurs cantons, entr'autres Schwytz, Appenzel I.-Rh. et Nidwald se décidèrent à entrer dans la Confédération et cela, après avoir reçu de la Diète et des puissances l'assurance que leur souveraineté et leur religion n'auraient pas à souffrir de leur adhésion à la Confédération. »

Lorsque plus tard les mêmes puissances accordèrent à la Suisse reconstituée d'importants agrandissements territoriaux et la garantie de neutralité perpétuelle, elles le firent à cause des bases de la nouvelle confédération et dans la confiance que ces bases seraient toujours scrupuleusement maintenues.

Lorsque les puissances qui tiennent fidèlement leurs engagements envers la Suisse, exigent en retour qu'elle respecte les principes qui sont à la base de ces engagements, elles exercent un droit indéniable, qui s'appuie sur les mêmes traités que les droits de la Confédération suisse.

Emue par ces considérations, la cour impériale s'est adressée aux cours de Berlin, Paris et St-Pétersbourg qui, ainsi qu'elle-même, remplissent et veulent voir remplir les engagements réciproques avec la Suisse, et a déclaré après entente avec celles-ci :

1^o Que la souveraineté cantonale ne peut être reconnue comme existante dans un canton occupé militairement par les troupes d'autres cantons et qui est sous le poids des mesures accompagnant cette occupation.

2^o Que la Confédération suisse ne pourra être considérée comme étant dans une situation régulière et conforme aux traités avant que les susdits cantons soient restés en possession de leur complète indépendance et aient pu nommer librement leurs autorités.

Actuellement la Confédération considère dans sa Constitution le maintien de la neutralité comme un devoir du Conseil fédéral (Art. 74, chiffre 6 et 85 chiffre 9 de la Constitution d'alors, art. 85, chiffre 6 et 102 chiffre 9 de l'actuelle). Ce point de vue se retrouve aux articles 39 et 41 du droit pénal fédéral et 45 du droit pénal militaire.

La neutralité est donc une maxime constitutionnelle de la Suisse, qui n'est pas soumise aux décisions du Conseil fédéral et ne peut être mise de côté que par un changement apporté à la Constitution.

Nous ne voulons pas rechercher maintenant si en cas de nécessité cela se passerait ainsi et si l'attaque contre la neutralité ne délie pas de son observation; nous rappellerons seulement en passant que l'art. 8 de la Constitution fédérale fait mention du droit de la Confédération de conclure des alliances (Bündnisse) avec d'autres Etats, ce qui ne s'accorde guère avec une neutralité perpétuelle et garantie au sens strict du mot.

On eut même à faire usage de ce droit au printemps de 1848 lorsque le roi Charles-Albert de Sardaigne proposa à la Diète une alliance contre l'Autriche. La proposition ne fut pas écartée d'emblée pour motif de neutralité perpétuelle, mais elle fut discutée et repoussée par 15 voix contre 7.

La confédération se trouvait ainsi avoir de nouveau la liberté de ses actions qu'elle avait perdue en 1525, aussi à la suite d'événements en Italie. Elle avait descendu tous les degrés de l'indépendance au protectorat et était remontée au rang d'Etat complètement libre d'action.

L'année 1871 donna à la Suisse l'occasion d'affirmer sa neutralité dans sa conception moderne, en désarmant et internant par ses propres forces une armée française de plus de 80,000 hommes, sans que les craintes des diplomates à ce sujet se réali-

3^o Que la rentrée des troupes sur le pied de paix dans tous les cantons est une garantie nécessaire de leur liberté réciproque et générale.

4^o Qu'aucun changement ne peut être fait à l'acte de confédération sans l'assentiment de tous les Etats confédérés.

Les obligations des puissances envers la Confédération suisse et celles de la Confédération envers les puissances sont réciproques et fondées sur ces mêmes traités. Si les uns n'étaient pas respectés les autres seraient inévitablement menacés et suspendus et les puissances qui avaient garanti à la Suisse les avantages accordés jusqu'alors, auraient le droit indiscutable de ne plus considérer que le bien de leur pays et les devoirs qui leur incombent comme grands Etats européens.

sent (Voir Paul Heilborn, Droits et devoirs des Etats neutres, prix de la fondation Bluntschli 1888 et extrait de Louis Schneider : vie de l'empereur Guillaume, vol, III, page 175, reproduit dans le Politisches Jahrbuch III, 753).

Nous ne pouvons connaître que par des déclarations occasionnelles le point de vue auquel les puissances, en particulier les signataires du congrès de Vienne, se placent vis-à-vis de la neutralité suisse; il n'existe pas de déclarations à ce sujet, ce qui n'était d'ailleurs pas nécessaire. Cependant, la déclaration du Gouvernement allemand citée plus haut et une dépêche du comte Bismark, du 21 juillet 1870, rapportée dans les *Souvenirs politiques* de Kern, montrent clairement que les puissances reconnaissent encore la neutralité accordée par les traités. Voici cette dépêche :

« La neutralité de la Suisse est garantie par les traités. Nous avons pleine confiance dans les mesures militaires que la Confédération a prises pour maintenir sa neutralité et notre foi aux traités ainsi que les rapports amicaux entre l'Allemagne et la Suisse sont un gage du respect de l'Allemagne pour cette neutralité. Sig : de Bismarck. »

La France se plaçait à un point de vue analogue. Des déclarations tout aussi précises sont celles du professeur Schulze, d'Heidelberg, récemment décédé, à la Chambre badoise lors des débats sur les chemins de fer stratégiques. Voici le passage en question :

« Le point important de tout le projet me semble être qu'on veut avoir une ligne reliant l'Allemagne du Sud avec la Haute-Alsace, sans emprunter le territoire suisse. Le gouvernement impérial exprime ainsi nettement son intention de respecter le principe international de la neutralité perpétuelle de la Suisse. Plus l'on a de raisons de craindre que cette neutralité consacrée par les traités soit violée d'autre part, plus aussi l'Empire allemand doit s'efforcer de la respecter.

» La neutralité de la Suisse est un principe du droit européen et le passage de troupes étrangères, fût-ce même par le chemin de fer, est une violation formelle de cette neutralité. Du moment qu'un Etat qui reste neutre de son propre gré n'est pas tenu de se prêter à un passage de ce genre, il en est à plus forte raison de même pour la Suisse; elle ne doit pas le tolérer, non seulement pour elle, mais aussi à cause des droits que toute l'Europe lui a reconnus. Si cette question est envisagée un peu différemment d'autre part, l'Allemagne n'en restera pas moins fidèle aux traités européens, le plus solide fondement de notre paix européenne. »

En somme il résulte de délibérations analogues que nous n'avons pas à nous plaindre des dispositions des cercles officiels dans les pays qui nous environnent.

Nous ne savons pas ce qui en est pour les autres pays neutres. Les journaux français ont souvent soupçonné l'existence d'un traité secret entre l'Allemagne et la Belgique, qui constituerait une violation de la neutralité garantie. Une nouvelle étude sur ce sujet, faite au point de vue militaire et basée sur l'existence de ce traité, a paru dans le numéro de novembre du *Journal des sciences militaires* sous le titre : « la neutralité de la Belgique et les chemins de fer français, belges et allemands ». Naturellement, l'existence d'une convention de ce genre ne peut être connue qu'au moment de son entrée en activité. Elle formerait alors un cas très important de la théorie de la neutralité.

Quant au Luxembourg, sa neutralité perpétuelle n'a pas très bien soutenu l'épreuve de 1870-71, puisque, d'après les indications d'une note allemande, lors de la capitulation de Metz, plus de 2000 officiers et soldats français traversèrent ce territoire sans être inquiétés (Voir Heilborn, page 75).

Le ministre-président du Luxembourg déclara alors, entr'autres, que le gouvernement grand-ducal ne pouvait empêcher ce passage puisque le traité de Londres de 1867, qui fonda la neutralité du Luxembourg, ne l'autorisait à tenir des troupes que pour le maintien de l'ordre intérieur. Les nouvelles circonstances créées par la mort du Grand-Duc de Luxembourg, qui font cesser les rapports entre ce pays et la Hollande, occasionneront peut-être une nouvelle formulation de cette neutralité garantie qui, comme le montre cet exemple, peut-être fort désagréable pour les garants, tant que ceux-ci ne sont pas en droit de faire respecter cette garantie par leurs armes.

Le plus intéressant dans ces courtes notices historiques, c'est que le lecteur attentif peut apprendre par là à connaître toutes les différentes formes de la neutralité, la neutralité libre, perpétuelle et volontaire, perpétuelle et garantie, jointe au protectorat d'un Etat ou à la surveillance de plusieurs, la neutralité sur papier et la neutralité effective, avec toutes leurs conséquences.

III

Passons maintenant aux questions pratiques du moment. Il ne s'agit plus de rechercher les règles de la neutralité ordinaire.

Elles sont reconnues partout en principe et seraient probablement aussi respectées en Suisse. Les quelques points spéciaux encore peu élucidés, sont de peu d'importance ¹ pour nous.

La conception nette de la neutralité perpétuelle et de la neutralité garantie a, par contre, un grand intérêt pour nous. Ces deux expressions, bien que souvent employées l'une pour l'autre, ne signifient pas nécessairement la même chose; on peut parfaitement avoir une neutralité perpétuelle sans garantie. C'est alors une maxime politique qui trouve son expression dans des déclarations renouvelées à chaque occasion, ou mieux encore dans la constitution de l'Etat. En Suisse nous avons deux cas à la fois; la neutralité est indiquée par la constitution et le Conseil fédéral en a toujours renouvelé l'expression à chaque occasion depuis 1848. (Voir par ex. Feuille fédérale de 1860, concernant l'année 1859, collection des lois fédérales VIII, 854, année 1866, Souv. de Kern, page 198, 1870). Il ne peut donc y avoir aucun doute à ce sujet, du moins tant que la constitution actuelle subsistera.

On peut mieux se demander quelles sont les conséquences d'une semblable neutralité perpétuelle. Ce sera naturellement : 1. L'Etat qui veut sortir de cette situation et revendiquer la liberté de la neutralité ordinaire ou de la non neutralité, est obligé d'en faire la déclaration en temps de paix, ou en d'autres termes de dénoncer la neutralité perpétuelle. Cela est exigé par la loyauté politique, indispensable aux rapports internationaux. Les suites naturelles d'une déclaration de ce genre dépendront des circonstances; nous croyons cependant que pour la Suisse elle amènerait des offres d'alliance de la part des Etats voisins; une déclaration analogue de la Belgique ou du Luxembourg ne serait peut-être pas même admise. 2. Aussi longtemps qu'un Etat conserve de son propre gré la neutralité perpétuelle, il renonce à toute haute politique, à toute guerre offensive et par suite à toute alliance. C'est pourquoi nous croyons inadmissibles les termes de l'article 8 de la Constitution autorisant la Confédération à conclure des alliances (Bündnisse). De même une offre d'alliance ne peut être discutée par les Chambres comme en 1848, mais doit être écartée d'emblée par le Conseil fédéral, comme incompatible avec la neutralité perpétuelle. 3. Enfin l'on pourra toujours exiger des Etats neutres une conduite inoffensive, conforme aux intérêts de la paix européenne. Réclamant pour eux-mêmes les

¹ En particulier la question de la contrebande de guerre qui a été de nouveau rendue incertaine par la dernière guerre entre la France et la Chine.

bienfaits de la paix perpétuelle, ils ne doivent pas être un foyer d'inquiétude pour les autres Etats. Il est facile de voir quelles sont les suites de ce principe en ce qui concerne la police des étrangers, les réunions dans les Etats voisins, les sociétés secrètes et les abus de la presse ainsi que les grands congrès internationaux. C'est ici le point faible de la neutralité perpétuelle. Des ouvrages comme le canal Villarese et le canal Ritter qui utiliseraient des lacs suisses au profit d'autres pays, plaçant ainsi certains cantons sous une influence étrangère, ne doivent être exécutés qu'avec l'autorisation expresse de la Confédération et ne conviennent pas à sa situation neutre. (Voir *Politisches Jahrbuch*, III, pages 749, 755, 938).

Ce genre de neutralité perpétuelle peut dans certains cas amener des embarras politiques ; on pourra s'en servir pour pacifier un état suspect de libéralisme, comme ce fut le cas en 1815. (Voir les actes de Steigentesch, page 646 et le rapport final).

La neutralisation d'un certain nombre d'Etats (Hollande, Belgique, Luxembourg, Suède, Norvège, Danemark, Espagne, Portugal, les nouveaux Etats des Balkans ou même la Turquie entière, enfin la Suisse) pourrait être d'un grand secours pour la paix européenne. Il y aurait en effet ainsi dans tout conflit européen plusieurs Etats qui auraient pour tâche de rester tranquilles et d'offrir leur médiation, comme les cantons de Bâle, Schaffhouse et Appenzell dans le vieux droit fédéral. Les trois Etats neutres actuels de quelque importance n'ont pas l'autorité suffisante pour cela ; s'ils formaient, augmentés de quelques autres, une alliance pacifique, il y aurait là, nous semble-t-il, une meilleure garantie de paix européenne que dans tous les efforts des ligues de la paix ou des tribunaux d'arbitres qui ne peuvent avoir aucun succès sans cela.

Dans son beau traité « de la paix perpétuelle » Kant a déjà dit, il y a près d'un siècle, que l'article définitif d'un désarmement général devrait être précédé d'un certain nombre d'articles préliminaires, sans l'existence desquels il était impossible de l'appliquer.

Nous préférerions encore à ces préliminaires de Kant, presque aussi impossibles aujourd'hui qu'alors¹, l'institution d'un grand

¹ Il faut cependant reconnaître que quelques-uns de ces articles préliminaires ont été mis à exécution depuis lors. Nous nous contenterions déjà du quatrième seulement : « 1. *Aucun traité de paix ne sera valable s'il est fait avec des restrictions secrètes concernant une guerre à venir.* » Cela serait

nombre d'Etats souverains et perpétuellement neutres, mais non reliés entr'eux par leurs constitutions. Cela serait possible et serait un premier pas fait pour l'amélioration des rapports européens.

(A suivre.)



Plan d'instruction pour l'infanterie en 1889.

Ecoles de tir des officiers de l'infanterie en 1889.

(Suite.)

B. Programme d'instruction pour les officiers.

Branches d'instruction théorique.	Officiers seuls.		Officiers avec la troupe.		Total.
	tous.	la 1/2	tous.		
1. Service intérieur	1	—	—		1
2. Connaissance de l'arme	5	—	4		9
3. Réparation et entretien des armes	5	—	—		5
4. Cours théorique de tir	30	—	—		30
5. Théorie sur les règlements d'exer- cice et sur la conduite du feu	14	—	—		14
6. Comptabilité et organisation des exercices de tir	4	—	—		4
7. Travaux graphiques et de rédaction	8	—	—		8
Total des heures	67	—	4		71

bien difficile à contrôler et par conséquent peu pratique. 2. *Exclusion de sources de gain de droit privé pour des Etats.* Cette manière de voir s'est à peu près complètement généralisée. 3. *Les armées permanentes* (miles perpetuus) *doivent disparaître complètement avec le temps.* Nous en sommes encore aussi éloignés qu'au commencement des grandes guerres d'alors. 4. *Il ne pourra être contracté aucune dette d'Etat en vue de querelles extérieures.* Cet article suffirait parfaitement s'il était observé. 5. *Aucun Etat n'interviendra par force dans le gouvernement et la constitution d'un autre.* Ceci se produit heureusement beaucoup moins aujourd'hui. 6. *Exclusion des moyens de guerre illicites.* Ceci est en vigueur dans le droit de guerre actuel.

Les trois articles définitifs de Kant sont : 1. *La constitution de tout Etat doit être républicaine.* 2. *Le droit international doit être fondé sur une fédération d'Etats libres.* 3. *Les droits de l'homme doivent être limités aux lois de l'hospitalité générale.*

La Suisse est certainement le seul Etat de l'Europe qui puisse les admettre complètement.

La suite quelque peu pessimiste de ce traité, qui mériterait d'être mieux connu, ajoute qu'à ce moment les articles fondamentaux de la politique sont : 1. *Fac et excusaes.* 2. *Si fecisti nega.* 3. *Divide et impera.*