

Zeitschrift: Revue syndicale suisse : organe de l'Union syndicale suisse
Herausgeber: Union syndicale suisse
Band: 52 (1960)
Heft: 5

Artikel: Neutralité suisse et Nations Unies : la Suisse devrait-elle être membre des Nations Unies?
Autor: Werner, A.-R.
DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-385145>

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: 29.11.2024

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

être modifié comme nous le proposons, nous ne pensons pas qu'il serait absolument nécessaire de remplacer l'action de droit administratif par des ordonnances administratives. La procédure de plainte implique, elle aussi, l'élément de souplesse sur lequel nous mettons l'accent. L'action est intentée non pas par l'une des parties, mais par le Département de l'économie publique (DEP). Celui-ci est en mesure de tenir compte de tous les aspects économiques du problème.

Nous reconnaissons toutefois que la sentence finale du Tribunal des cartels crée un état de droit rigide. Si la commission d'experts continuait à préférer le système de l'action administrative, nous proposerions alors d'insérer dans la loi un nouvel article 15 autorisant aussi bien le DEP que la partie civile à intenter action pour *demandar, si la situation a changé de manière essentielle, la modification ou l'abrogation d'un jugement antérieur du Tribunal des cartels.*

Comme le relève le professeur H. Nef dans la *Revue suisse d'Economie et de Statistique* (1959, p. 443), une loi fédérale sur la procédure administrative est en préparation. Nous suggérons que la Commission d'experts soit informée de l'état des travaux, ce qui ouvrirait peut-être de nouveaux horizons et lui permettrait d'adopter une position moins sujette à contestation.

Neutralité suisse et Nations Unies

La Suisse devrait-elle être membre des Nations Unies ?

Par A.-R. Werner

Qu'on le veuille ou non, le problème se pose aujourd'hui de savoir si la neutralité suisse demeure valable – voire viable – et, si oui, selon quelles modalités. Il ne suffit plus, à cet égard, de prétendre simplement se raccrocher à la tradition: ce serait là faire la politique de l'autruche de façon d'autant moins justifiée que la neutralité elle-même n'a jamais pu être sauvegardée que par un persévérant effort de vigilance et d'adaptation.

Un incontestable malaise de l'opinion publique suisse à propos des programmes et des dépenses militaires; un certain scepticisme raisonné (qui n'a rien à voir avec aucun défaitisme et qui, ignorant toute frontière – même idéologique – gagne aujourd'hui le monde entier) relativement à la validité de certaines conceptions stratégiques apparemment dépassées par les progrès actuels de la science; une certaine euphorie aussi, due à des années de haute conjoncture,

rendent indispensable cet effort de vigilance et d'adaptation alors même que la paix ne paraît pas immédiatement en danger. Et il est clair que cet effort serait vain s'il n'était pas tenté avec un souci majeur de probité intellectuelle.

A cet égard, il faut relever malheureusement que le problème de la neutralité suisse est quasiment devenu, à la longueur des événements, un sujet *tabou* au plus mauvais sens de l'expression: c'est-à-dire un sujet invoqué à tout propos et hors de propos, à tort comme à raison, mais sans qu'on soit plus au clair ni qu'on éprouve le besoin de l'être sur le sens des mots ni sur le contenu des notions et des institutions. Cela est bien regrettable quand on pense au rôle immense qu'a joué pour la Suisse sa neutralité. Qu'on me pardonne donc, en vue d'y voir un peu plus clair, de remettre au passage une ou deux choses au point.

Il n'est pas rare par exemple que les Suisses se vantent de leur neutralité comme si elle datait de l'ancienne Confédération déjà. Or, c'est là jouer sur les mots d'une façon qui n'est pas inoffensive pour nous-mêmes puisqu'elle nous induit d'emblée en erreur sur l'ensemble du problème. La neutralité suisse de l'ancien régime était en effet essentiellement une neutralité intérieure, d'ordre surtout confessionnel, destinée à assurer la « coexistence » pacifique des divers cantons et de leurs divers régimes (cantons protestants et cantons catholiques; cantons villes et cantons campagne). Cette neutralité intérieure n'intéressait qu'à peine le monde alentour; elle était loin d'être incompatible avec les capitulations militaires par lesquelles certains cantons suisses, pour des raisons économiques évidentes, louaient des troupes à des puissances étrangères. Il est clair que cette neutralité de l'ancienne Confédération – même si l'évolution historique a mené notre pays de l'une à l'autre – n'a rien de commun avec celle dont la Suisse a joui depuis 1815.

La « neutralité perpétuelle » de la Suisse telle que nous la connaissons encore a été établie par les déclarations faites au Congrès de Vienne le 20 mars 1815 et au Congrès de Paris le 20 novembre suivant. Ici, il importe de marquer d'emblée que ces deux déclarations ont été adoptées par les puissances étrangères qui représentaient à l'époque le concert des grandes puissances (Autriche, France, Grande-Bretagne, Portugal, Prusse, Russie; puis Espagne et Suède) et que la Suisse a dû se borner à adhérer par une décision de la Diète du 27 mai 1815 à la déclaration de Vienne du 20 mars précédent.

Quel qu'ait été le rôle – d'ailleurs aussi louable qu'habile – joué par les représentants de la Suisse aux Congrès de Vienne et de Paris, il faut donc marquer que la neutralité perpétuelle de la Suisse, instituée « dans les vrais intérêts de la politique de l'Europe entière » (déclaration de Paris du 20 novembre 1815), a résulté d'un acte extérieur de *neutralisation* effectué par les grandes puissances de

l'époque et juridiquement imposé à notre pays comme une *servitude internationale*. Rien ne le prouve mieux (pour en rester ici aux textes originaux, sans entrer dans d'oiseuses querelles doctrinales) que le fait que, par la même déclaration de Paris du 20 novembre 1815, les mêmes puissances décidèrent également de procéder à la neutralisation des parties nord de la Savoie, lesquelles devaient censément « jouir de la neutralité de la Suisse de la même manière que si elles appartenaient à celle-ci ».

Devrions-nous prendre ombrage de cette origine assez humble de la neutralité suisse, de sa nature juridique fondamentale de servitude dictée à notre pays par les Grands de l'époque dans l'intérêt général? Je ne le pense pas. Je le pense d'autant moins que c'est là précisément ce que les Suisses de 1815 ont eu le bon sens de vouloir eux-mêmes, parce que c'était la seule chance du pays et la seule façon de la saisir. — Mais peut-être bien une claire conscience de cette origine et de cette nature juridique de la neutralité suisse devrait-elle nous rendre et plus modestes et plus attentifs aux réalités.

Plus modestes, parce qu'il est clair que la neutralité suisse n'est pas essentiellement le mérite de notre pays. Elle a bien plutôt constitué un très beau cadeau reçu du monde extérieur... un cadeau accepté avec empressement et jalousement conservé depuis lors parce qu'il a été clair d'emblée que ce cadeau serait en effet une poule aux œufs d'or. Sans cette belle neutralité, qu'aurait été la Suisse depuis 1815? Probablement ce qu'elle avait été sous l'ancien régime: un assortiment de communautés écartées, presque stériles, très besogneuses, à l'économie fatalement déficitaire, contraintes de chercher la balance de cette économie dans les « légions étrangères », exposées à toutes les pressions du dehors et à toutes les vénalités. Tandis qu'avec cette neutralité la Suisse est devenue un îlot de paix, un refuge de prospérité (et même de moralité...), une des bonnes banques du continent et du monde. Et, Dieu merci, elle a eu l'esprit de se donner le beau rôle, par exemple en lançant l'idée de la Croix-Rouge et en assurant son magnifique essor.

Mais il ne s'agit pas tellement, ici, d'être plus modestes que surtout plus attentifs aux réalités. Attentifs non seulement à la situation de tous les pays qui n'ont jamais reçu le beau cadeau de notre neutralité, ainsi qu'à celle des pays qui, faisant à l'occasion spontanément une politique de neutralité, comme par exemple la Suède, n'ont cependant aucunement joui d'une neutralité permanente dûment reconnue comme la nôtre. Mais encore, et tout particulièrement aujourd'hui, à la neutralité permanente toute neuve de notre voisine l'Autriche, qui, en 1955, pour des raisons géographiques et politiques tout à fait analogues — à un siècle et demi de distance, a en effet reçu des grandes puissances le même cadeau que la Suisse en 1815. L'apparition de cette neutralité permanente de l'Autriche nous

ramène en effet en pleine actualité. Elle doit nous mettre la puce à l'oreille et nous faire mieux saisir le problème de la neutralité suisse tel qu'il se pose aujourd'hui.

Il est clair d'abord que si l'Autriche s'est trouvée à l'issue de la deuxième guerre mondiale en situation d'être neutralisée par les Grands, dans leur intérêt bien entendu, comme la Suisse l'avait été en 1815, c'est que la configuration géographique des grands blocs virtuellement opposables et devant s'équilibrer en temps de paix n'est plus, de loin, celle qui précédait et qui, si longtemps (en fait, de 1815 à 1945), a été la justification la plus évidente de la neutralité suisse et sans doute aussi – soit dit par souci de probité – sa garantie la plus sûre. Ce qui n'enlève certes rien au rôle essentiel de l'appoint, qui fut à plusieurs reprises décisif, qu'a constitué pour notre pays son armée de milices bien aguerries.

L'opinion publique suisse – si attachée qu'elle soit sentimentalement à notre neutralité aujourd'hui plus que séculaire (au point qu'on utilise souvent en Suisse le mot de neutralité pour parler simplement de défense nationale ou d'intégrité territoriale) – ne s'y est pas trompée; le malaise que je signalais en tête de cet article n'a pas d'autre cause. Une réconciliation véritable de la France et de l'Allemagne, une association progressive de l'Italie à ce tandem à lui seul déjà impressionnant, une intégration éventuelle de l'Europe qui nous entoure (et peu importe, à cet égard, qu'elle aille plus ou moins loin si nous nous y trouvons enclavés, au beau milieu), d'abord économique, ensuite politique: ce seraient là en effet des données entièrement nouvelles, qui n'étaient il y a vingt ans encore que des vues de l'esprit, et qui – si elles prennent corps durablement – sont de nature à déjouer tous les calculs et toutes les réactions fondamentales dont l'histoire suisse a été nourrie depuis ses débuts. – Il vaut donc bien la peine d'y réfléchir un peu à tête reposée avant de crier au miracle ou au scandale, selon l'humeur du jour ou l'orientation de sympathies incontrôlées.

Il est clair ensuite que, dans la situation nouvelle dont la neutralité de l'Autriche est un excellent symptôme, l'appoint de notre défense militaire, sans cesser d'avoir son importance, ne pourra jouer à l'avenir le même rôle que dans le passé. Ce qu'on peut dire en effet à coup sûr à cet égard, c'est que les dimensions dans le cadre desquelles s'inscrit et évolue désormais notre pays, lequel ne s'est pas agrandi pour autant, se trouvent, elles, décuplées.

Qu'on préfère une armée de milices à une armée de métier (et c'est bien ma préférence, tant pour des motifs d'éducation civique que pour des motifs de tactique – parce qu'après les bombardements et les destructions ce seront toujours encore des personnes humaines, s'il en reste, qui seront face à face), ou bien qu'on préfère les pompes à incendie puissamment motorisées aux chaînes locales de pompiers individuels, il apparaît déjà que le moment n'est plus très éloigné

où l'armée d'un petit pays comme le nôtre, et ce d'autant plus que sa population urbaine augmente constamment, n'aura absolument plus la place (à supposer qu'elle en ait l'argent et les moyens techniques) de s'entraîner utilement, sinon justement pour servir de réserve aux corps de pompiers et de police. Sans revenir ici sur la difficulté qu'il y a dès maintenant à trouver en Suisse des terrains d'exercice pour nos blindés, la récente controverse relative à l'établissement éventuel des bases logistiques de l'Allemagne occidentale dans des pays dont elle n'est même pas voisine n'est-elle pas à cet égard assez éloquente?

Dans cette perspective, il est clair aussi que l'importance relative de la défense politique (diplomatique, économique, culturelle) du pays augmente bien naturellement dans toute la mesure ou peut diminuer celle de sa défense purement militaire. Mais qu'est-ce que la défense politique sinon d'abord la discussion? On peut certes se gausser à bon compte des palabres internationales et de toute la paperasse qui s'ensuit. On remarque depuis toujours, cependant, qu'elles valent mieux que la guerre. Mais comment les ignorer ou les boudier en un temps où elles sont en passe de devenir la seule forme pratique de règlement – tout simplement parce que la place manque déjà, et manquera de plus en plus, à tout le moins en Europe, pour se préparer, voire se livrer, à aucune épreuve de force utile?

Enfin, il est clair que la neutralité imposée à l'Autriche, Etat devenu membre des Nations Unies, apporte la preuve qu'il n'y a plus d'incompatibilité entre un statut de neutralité permanente et d'une participation active à la vie politique mondiale.

A cet égard, l'évolution qui s'est produite depuis 1945 doit retenir toute notre attention. Elle doit la retenir d'autant plus qu'il ne s'agit pas d'une évolution purement formelle des textes, des règles proclamées mais souvent tout artificielles; mais au contraire d'une évolution des faits, de la mentalité, de la réalité politique, et d'autant plus convaincante qu'elle s'est précisément opérée en dépit des textes, à l'encontre de positions de principe qui d'abord avaient été solennellement affirmées.

La Charte des Nations Unies du 26 juin 1945 contient en effet diverses dispositions dont l'intention, l'esprit et l'interprétation juridique normale tendent incontestablement à rendre un statut de neutralité permanente incompatible avec le nouvel ordre juridique international censément institué par la dite charte. Cela étant, la Suisse a donc eu les meilleurs motifs pour adopter en 1945 l'attitude d'expectative qui est encore la sienne à ce jour – même alors qu'en fait la vérité oblige à dire que cette attitude a été dictée tout autant par la bisbille qui perçait déjà entre les vainqueurs et qui, elle, justifiait directement le maintien actif d'une politique de neutralité.

Mais, depuis lors, les choses ont donc évolué. Si la neutralité a perdu de son importance sur le plan militaire – tout simplement parce que l'importance relative de tout ce qui est militaire a diminué pour un petit pays – en revanche, elle a retrouvé toute sa valeur et tout son prestige sur le plan politique. Ce n'est pas assez, à cet égard, que de dire que les clauses de la Charte des Nations Unies qui s'opposeraient à tout statut de neutralité sont tombées en désuétude: elles se trouvent désormais ouvertement et officiellement contredites par des faits et des actes solennels plus récents et plus concrets, dont la proclamation de la neutralité de l'Autriche, membre des Nations Unies, n'est que le meilleur exemple en ce qui peut intéresser la Suisse. – Et prenons garde aussi de ne pas sous-estimer le vent de la détente qui souffle aujourd'hui: ce vent n'a pu se lever que parce qu'il s'alimente de toutes parts aux intérêts les plus puissants, ceux-là même qui sont d'ailleurs à l'origine de la nouvelle neutralité autrichienne.

Encore faudrait-il cependant savoir saisir l'occasion qu'offre cette revalorisation politique de la notion de neutralité. Pour la Suisse, à cet égard, la difficulté est d'ordre interne et psychologique. En général, la Suisse est d'autant moins portée à faire comme d'autres pays que toute son indépendance et toute sa personnalité se sont, dans l'histoire, développées comme qui dirait à contre-courant et en s'opposant presque toujours aux mouvements d'idées qui emportaient ses voisins. Même en faisant table rase du souvenir laissé par l'ancienne Société des Nations qui trébucha si piteusement à l'occasion des prétendues sanctions décrétées contre l'Italie de Mussolini partant à la conquête de l'Ethiopie, l'appartenance de la Suisse aux Nations Unies représenterait pour beaucoup de bons Suisses non pas du tout une accession de notre pays au niveau supérieur de l'égalité dans la souveraineté (ainsi que cela aurait été le cas pour la plupart des petits pays ainsi que des pays neufs récemment émancipés d'une domination coloniale), mais bien plutôt une déperdition d'indépendance, une renonciation à ce fier quant-à-soi que glorifient nos chansons folkloriques, une sorte d'humiliation comparable à celle du « citoyen né soldat » qui s'aperçoit qu'il n'est plus qu'un rond-de-cuir embourgeoisé. – On ne peut certes pas ignorer cet aspect psychologique du problème, ni brusquer impunément des sentiments populaires.

Pourtant, on doit se demander sérieusement aujourd'hui si cette optique suisse traditionnelle n'est pas devenue complètement fausse. Alors, en effet, que la défense purement politique du pays gagne de jour en jour en importance relative; alors que l'Europe immédiatement voisine, dans un branle-bas sans précédent de mesures de coercition économique, s'organise de telle sorte que notre pays devrait mathématiquement, n'était notre continuité avec l'Autriche neutre, être étouffé ou absorbé (et qui ne voit qu'en face du Marché

commun, compact et rapide, l'AELE morcelée n'est rien qu'un palliatif?); alors que dans le monde entier l'indépendance nationale ne se conçoit plus que comme une interdépendance sur pied d'égalité; alors que les pays de l'avenir de l'Asie et de l'Afrique comme de l'Amérique ont à cœur d'affirmer leur souveraineté et leur égalité avec les plus grands précisément en faisant acte de présence sur la scène politique des Nations Unies, on doit se demander si, pour rester à niveau, la Suisse ne devrait pas, elle aussi, y faire dûment acte de présence. — Ou bien l'habitude d'être laissée dans l'antichambre (comme ce fut le cas précisément aux Congrès de Vienne et de Paris qui instituèrent la neutralité suisse en 1815) aurait-elle fini par faire croire aux Suisses que la vraie vertu consiste à monter la garde à la porte des autres?

Hier, l'indépendance de la Suisse consistait pour elle à se tenir d'emblée à l'écart des horions que risquaient d'échanger ses puissants et turbulents voisins. Demain, cette indépendance consistera peut-être à siéger et voter sur pied d'égalité avec Lilliput, la Chine et le Congo. — Il se peut bien que dans l'optique de beaucoup de conservateurs européens l'Assemblée générale des Nations Unies soit surtout un banc de gloriole pour indigènes émancipés. Mais si l'indépendance de notre pays était au prix de nous y asseoir avec eux, renoncerions-nous plutôt à l'indépendance? — Plutôt que d'être assise trop tôt au même banc que ces pays d'avenir, la Suisse ne devrait-elle pas craindre de frapper trop tard à leur porte, si tard par exemple que quelque énorme voisin qui pourrait alors l'encercler presque entièrement pût facilement montrer qu'elle ne mérite plus cette égalité, qu'elle n'est plus indépendante, qu'elle n'est plus elle-même, qu'elle leur appartient déjà?...

Je ne voudrais pas terminer en peignant le diable sur la muraille. Il est certes encore possible d'éviter pareille extrémité! Mais nous savons pourtant qu'à l'étranger aussi on s'est accoutumé à voir la Suisse faire bande à part, en sorte que de nombreux dirigeants internationaux, peut-être même des gouvernements, se trouveraient déjà maintenant dérangés dans leurs habitudes, voire dans leurs calculs, par une entrée de la Suisse dans les Nations Unies. Ce n'est donc assurément qu'avec beaucoup de prudence que la Suisse devrait aborder le problème de sa participation directe aux Nations Unies; mais cette prudence même devrait l'engager à hâter sa démarche plutôt qu'à la différer.

Etant établi que la neutralité n'est plus en soi un obstacle, il ne semble en effet pas exclu qu'une participation directe de la Suisse aux Nations Unies elles-mêmes (et non pas seulement à leurs institutions spéciales puisque, précisément, cette participation-là est à dessein extrapolitique) puisse devenir, dans le monde nouveau, l'une des garanties les plus certaines de notre indépendance natio-

nale – et ce, tout particulièrement à l'égard de la petite Europe intégrée en voie de formation autour même de notre pays.

Conclusion

Le moment semble être venu pour la Suisse de s'enquérir officiellement auprès des Nations Unies sur le point de savoir si elle pourrait devenir membre de celles-ci tout en conservant le statut de neutralité perpétuelle qui lui avait été attribué en 1815.

L'aide à la vieillesse et aux survivants dans les cantons

Etat au 1^{er} janvier 1960

Dans son numéro de mars 1960, la « Revue à l'intention des Caisses de compensation » a publié le dernier aperçu relatif aux institutions cantonales d'aide à la vieillesse et aux survivants, compte tenu de l'état de la législation au 1^{er} janvier 1960. Il nous paraît intéressant de reproduire intégralement ce document ci-dessous.

Le nombre des cantons possédant leur propre aide à la vieillesse et aux survivants est resté le même (13). Les cantons des Grisons et de Zoug ont prévu d'introduire une aide cantonale à la vieillesse et aux survivants dans le courant de cette année.

L'aperçu est, comme le précédent, suivi d'un tableau des prestations des cantons en faveur de l'aide à la vieillesse et aux survivants.

1. Canton de Zurich

La législation

Gesetz über die Alters- und Hinterlassenenbeihilfe, des 14 mars 1948, 4 juin 1950, 20 juin 1954, 8 juillet 1956 et 23 juin 1957.

Les prestations

Bénéficiaires	Prestations annuelles maximums
	Fr.
Personnes seules	1 200
Couples	1 920
Veuves	780
Orphelins	660