

**PIERRE JEAN POINTET**

licencié en droit  
licencié ès sciences commerciales et économiques  
avocat

**LA NEUTRALITÉ DE LA SUISSE  
ET LA LIBERTÉ DE LA PRESSE**

**THÈSE**  
pour l'obtention du grade de  
Docteur en droit

Editions Polygraphiques S. A., Zurich  
Imprimerie Efingerhof S. A., Brougg  
1945

La Faculté de Droit de l'Université de Neuchâtel, sur le rapport de MM. les professeurs Tell Perrin et Georges Sauser-Hall, autorise la publication de la présente thèse de doctorat de M. Pierre Jean Pointet, de Vaumarcus-Vernéaz; cette thèse a pour sujet: La neutralité de la Suisse et la liberté de la presse.

La Faculté ne donne ni approbation ni improbation aux opinions émises, qui doivent être considérées comme propres à l'auteur.

Neuchâtel, le 2 mars 1945.

Le Doyen de la Faculté de Droit

**Ch. Knapp.**

Ce travail fait également l'objet du volume N° 10 des « Zürcher Studien zum Internationalen Recht », aux Editions Polygraphiques S. A., à Zurich.

*A la mémoire de mon frère Georges Henri  
qui pendant que j'écrivais ce travail  
combattait et mourait pour la liberté*

## INTRODUCTION

Au cours d'une guerre où les Etats belligérants jouent leur existence, l'on ne doit pas s'attendre à rencontrer beaucoup de sympathie ou de compréhension pour la neutralité.

L'Etat neutre devra donc sans cesse affirmer ses droits et s'efforcer d'obtenir qu'ils soient respectés; il devra naturellement aussi donner suite aux devoirs qui lui incombent.

Indépendamment de l'observation des devoirs résultant de la neutralité, l'Etat neutre pratiquera une politique de neutralité<sup>1</sup> devant lui permettre d'éviter d'être entraîné dans la guerre. Cette politique de neutralité, par laquelle l'Etat neutre s'imposera de plus grandes restrictions que celles auxquelles il est tenu en vertu du droit international, sera caractérisée par le fait que son application dépendra uniquement de l'appréciation de l'Etat neutre lui-même. La Suisse a ainsi, déjà au cours de la guerre de 1914 à 1918 et à nouveau au cours de la seconde guerre mondiale, pris des mesures restrictives à l'égard de la presse afin que cette dernière ne risque pas de compromettre la politique de neutralité du gouvernement.

Les Etats belligérants auront toujours tendance à passer sous silence les droits des neutres et à insister au contraire sur leurs devoirs; ils s'efforceront en particulier d'étendre les devoirs de neutralité à des domaines qui ne regardent pas le droit de neutralité. C'est ainsi par exemple qu'une nouvelle école s'est formée en Allemagne, peu avant la seconde guerre mondiale, pour réclamer des neutres – et en particulier de la Suisse – une neutralité « morale » de la population. Les auteurs se rattachant à cette école entendent imposer à la Suisse l'obligation, du point de vue du droit international de neutralité, de prendre des mesures restrictives à l'égard de la

<sup>1</sup> L'expression « politique de neutralité », dans un sens large, désigne aussi bien les mesures que prend l'Etat neutre sans y être obligé par le droit international que les mesures appliquées dans l'accomplissement des devoirs de neutralité. Dans un sens restreint, en revanche, la politique de neutralité comprend uniquement les mesures décidées librement par l'Etat neutre, en opposition au droit de neutralité qui détermine les devoirs que l'Etat neutre est tenu d'observer. C'est dans ce sens restreint que nous employons l'expression « politique de neutralité » au cours de notre étude.

presse afin d'étendre à celle-ci — aussi bien en temps de paix qu'en temps de guerre — les obligations résultant de la neutralité de l'Etat.

Pour être en mesure d'examiner en connaissance de cause l'opinion de la doctrine allemande récente, il est nécessaire d'être parfaitement au clair sur ce qu'est la neutralité d'une part, et la liberté de la presse d'autre part. En conséquence, la première partie de notre étude est réservée à l'examen de la neutralité et la deuxième partie est consacrée à la liberté de la presse. Le rapport — ou plutôt l'inexistence d'un rapport — entre la neutralité et la liberté de la presse est ensuite traité dans la troisième et dernière partie.

La littérature sur la neutralité est abondante; les auteurs des pays les plus divers s'en sont occupés. Mais la question a toujours intéressé avant tout les auteurs suisses et les auteurs allemands. Rien d'étonnant à cela. Les auteurs suisses ne pouvaient se désintéresser d'une question essentielle pour l'existence de la Confédération et les auteurs allemands, de leur côté, ne pouvaient manquer d'être attirés par l'étude d'un problème touchant aux intérêts d'une grande Puissance voisine de la Suisse. Comme de plus c'est d'Allemagne qu'est partie la doctrine récente voulant étendre à la presse les devoirs de neutralité de l'Etat — spécialement sous l'angle des relations germano-suisses —, nous nous sommes efforcé de consulter dans la préparation de notre étude, outre les auteurs suisses, essentiellement les auteurs allemands.

L'on a trop souvent tendance à croire que la neutralité n'est utile qu'à l'Etat qui s'en réclame. Indépendamment des avantages matériels que les deux parties belligérantes peuvent avoir à la neutralité d'un Etat, l'on ne doit pas oublier, comme l'a relevé l'Allemand Carl Schmitt,<sup>2</sup> que les neutres véritables et forts sont les meilleurs garants du droit international et qu'un droit international sans de forts neutres est sans valeur. Il est bon qu'un auteur appartenant à une grande Puissance l'ait constaté.

<sup>2</sup> Cf. Carl Schmitt (I), *Positionen und Begriffe*, p. 284.

PREMIÈRE PARTIE  
DE LA NEUTRALITÉ

naissent dès qu'il s'agit de définir ce que doit être l'attitude de l'Etat neutre, car si l'on admet sans peine qu'elle consiste à s'abstenir de toute ingérence dans les opérations militaires — au sens large — des Etats en guerre, le contenu de cette obligation est difficile à limiter.<sup>2</sup> Il n'a jamais été donné jusqu'ici une réponse claire et exacte à la question de savoir ce qu'est la non-participation et les trois éléments indiqués par Haase<sup>3</sup> pour déterminer cette notion: 1° défense de renforcer le pouvoir d'un belligérant, 2° principe de réciprocité et 3° principe du traitement égal des belligérants, « ne sont, à proprement parler, que des abstractions dogmatiques, qui déplacent la difficulté, sans plus ».<sup>4</sup>

La neutralité suppose un conflit non entre l'Etat qui entend rester neutre et un autre Etat, mais entre d'autres Etats. Hugo Grotius premier théoricien du droit de neutralité, avait déjà expressément relevé ce fait dans son ouvrage «*De jure belli ac pacis*» où il emploie l'expression «*medii in bello*». La neutralité n'est donc pas une situation originaire, mais dérivée.

Autrefois l'état de neutralité pouvait être éventuellement considéré

surgissent entre d'autres Etats»; v. Waldkirch-Vanselow, *Neutralitätsrecht* p. 141/142: «Das Wort 'Neutralität', zu Ende des fünfzehnten Jahrhunderts aus dem lateinischen Stammwort 'neuter' gebildet, soll die politische Haltung eines Staates bezeichnen, der am Kriege anderer Staaten unbeteiligt bleiben und für sich und seine Angehörigen nach Möglichkeit den Friedenszustand beibehalten will. Diese Haltung hat Rechtsfolgen völkerrechtlicher und staatsrechtlicher Art»; v. Waldkirch (I), *Die dauernde Neutralität der Schweiz*, p. 21; v. Verdross (V), *Völkerrecht*, p. 311: «Neutral ist ein Staat der sich an einem bestehenden Krieg nicht beteiligt»; Paulick, *Geschichtliche Entwicklung und rechtliche Grundlage der sogenannten dauernden Neutralität der Schweiz unter besonderer Berücksichtigung der Weltkriegszeit*, p. 23: «Die Neutralität ist ein aus staatlichen Hoheitsrechten entspringendes und zwischen Staaten bestehendes Rechtsverhältnis, das durch seine Sätze die rechtlichen Beziehungen zwischen Kriegführenden und nicht am Kriege beteiligten Staaten regelt, indem es unter Abänderung des Friedensrechtes für die Dauer des Krieges besondere Rechte und Pflichten wechselseitig festlegt, als deren Hauptmerkmale Nichtanteilmahme, Unparteilichkeit und Gegenseitigkeit erscheinen»; van Royen, *Analyse du problème de la neutralité au cours de l'évolution du droit des gens*, p. 57: «La neutralité comme phénomène dans la vie des Etats est l'attitude de l'Etat indépendant, qui, suivant sa libre volonté, a décidé de ne pas prendre parti dans une guerre ayant éclaté entre d'autres Puissances également indépendantes».

L'étymologie du mot «neutralité» donne du reste la définition de ce mot: «*neutrum*», soit «ni l'un ni l'autre», c'est-à-dire ni pour l'un ni pour l'autre, ni contre l'un ni contre l'autre.

<sup>2</sup> Cf. Sottile, *Nature juridique de la neutralité à titre permanent*, p. 3.

<sup>3</sup> Cf. Haase, *Wandlung des Neutralitätsbegriffes*, p. 22.

<sup>4</sup> Cf. van Royen, p. 55.

comme la continuation de l'état de paix sans que des changements importants soient apportés à la vie de l'Etat neutre; il n'en est plus ainsi dans les guerres modernes. La guerre moderne exerce en effet une telle influence sur les relations internationales, « qu'elle affecte plus ou moins tous les Etats participant à la vie internationale et que même elle peut créer, pour beaucoup d'entre eux, une situation bien différente de l'état de paix ». <sup>5</sup>

Chaque Etat décidant souverainement s'il entend participer ou non à une guerre, <sup>6</sup> il en résulte que le droit d'être neutre appartient à tous les Etats indépendants. La volonté d'un Etat souverain de se tenir en dehors d'un conflit ne lui garantira naturellement pas que les Etats en guerre respecteront sa neutralité car, s'il est vrai que le droit de neutralité existe, ce droit découle cependant du droit de guerre qui est également — et avec encore combien plus de force — un droit appartenant à tout Etat indépendant. Il va de soi qu'en cas d'opposition entre le droit à la guerre qu'entendra exercer un Etat et le droit à la neutralité dont se réclamera l'Etat neutre, les forces ne seront pas égales. La guerre ayant un caractère positif et la neutralité seulement un caractère passif, l'Etat neutre risquera d'être entraîné dans la guerre, même si, au point de vue strictement juridique, sa neutralité lui paraît devoir être respectée. <sup>7</sup> Aussi l'Etat qui entendra rester neutre ne pourra le plus souvent pas se cantonner uniquement sur le terrain juridique mais il devra pratiquer une politique de neutralité bien déterminée. Nous ne pouvons partager l'opinion d'Henry <sup>8</sup> lequel s'élève contre les auteurs qui considèrent le principe de la neutralité comme une notion essentiellement juridique et n'admet le point de vue juridique que pour mieux éclairer l'aspect principal de la neutralité. Nous dirons simplement

<sup>5</sup> Cf. van Royen, p. 65; pour Schopfer, *Le principe juridique de la neutralité*, p. 265, la neutralité est « une situation en quelque sorte intermédiaire à l'état de paix et à l'état de guerre »; — dans le même sens Politis (II), *La neutralité et la paix*, p. 11.

<sup>6</sup> Cf. Kleen, p. 154: « La neutralité a pour base la souveraineté, qui confère à chaque Etat le droit de rester autant que possible en dehors des conflits qui surgissent entre d'autres Etats. »

<sup>7</sup> Cf. Mona, *Schweizerische Neutralität und Landesverteidigung*, p. 15:

« Weil das Bestehen der Neutralität in besonderem Masse durch das Verhalten von Staaten bedingt ist, die um ihre Existenz ringen, so hat der Neutrale stets zu befürchten, dass sie sich an die Schranken des Rechts nicht halten. »

<sup>8</sup> Cf. Henry, *Les causes de la neutralité suisse et son attitude pendant la guerre de 1914-1918*, p. 3.

que la neutralité doit être considérée à deux points de vue, tous deux importants: le point de vue juridique et le point de vue politique. C'est du premier que nous nous occuperons spécialement, non que nous attachions en fait une moins grande importance au second mais parce que celui-ci étant basé sur celui-là, il nous paraît nécessaire d'examiner avant tout attentivement les bases juridiques de la neutralité pour en bien connaître l'institution, la politique de neutralité n'étant qu'un moyen d'exécution de la volonté de l'État qui entend rester neutre.

## 2. Aperçu historique

La neutralité n'est pas une institution construite d'une seule pièce. Elle est un produit de l'histoire, « de structure fragile, à la perfection de laquelle plusieurs générations humaines ont travaillé. Une compréhension fondée de la neutralité n'est pas possible sans la connaissance de son développement historique ».<sup>9</sup>

La neutralité, en fait, est aussi ancienne que la guerre. De tout temps il y a eu des États qui se sont tenus éloignés des conflits mettant aux prises d'autres États.

Ce n'est cependant qu'à partir du XVII<sup>e</sup> siècle que la neutralité a été reconnue en tant qu'institution juridique et que les devoirs et les droits des neutres ont été précisés.<sup>10</sup> C'est en effet en 1625 que Grotius<sup>11</sup> développa, pour la première fois, l'idée de neutralité sous l'angle juridique; le neutre ne doit rien entreprendre ou tolérer qui soit de nature à favoriser la cause « injuste » et dans le doute les deux parties en guerre doivent être traitées de la même façon.

<sup>9</sup> Cf. van Royen, p. 9.

<sup>10</sup> Certaines règles de neutralité étaient déjà, il est vrai, précédemment en usage dans la navigation maritime. Il existait au moyen âge une uniformité plus ou moins grande dans le droit maritime, les statuts et coutumes des principaux ports ayant été acceptés par les autres villes maritimes. Une « bonne coutume de la mer » s'était ainsi formée en Méditerranée; elle fut reprise en 1250 à Barcelone dans le « consolad del mar » qui ne tarda pas à avoir une portée juridique générale. Ce « consolad del mar » prévoyait que la marchandise neutre sous pavillon ennemi ne devait pas être confisquée mais que le bateau pouvait l'être, tandis que si un bateau neutre transportait des marchandises ennemies celles-ci pouvaient être confisquées mais pas le bateau. Ces quelques règles isolées ne permettent cependant pas encore de parler d'un droit de neutralité; — au sujet de l'influence exercée par le « consolad del mar » cf. Kleen p. 5 et s., Kunz p. 204, van Royen p. 14; — en ce qui concerne l'évolution du droit de neutralité sur mer, cf. v. Waldkirch-Vanselow p. 152 et s.

<sup>11</sup> Grotius « *De jure belli ac pacis* ».

A partir de Grotius tous les auteurs qui traitèrent du droit international réservèrent une place, à côté du droit de guerre et du droit de paix, au droit de neutralité.<sup>12</sup>

Parmi les anciens théoriciens du droit de neutralité il y a lieu de relever tout particulièrement le nom du Neuchâtelois Vattel<sup>13</sup> qui généralisa l'emploi du mot neutralité et qui insista spécialement sur la nécessité, pour l'Etat désirant rester neutre, d'observer une stricte impartialité. Il admettait en revanche le « passage innocent » par territoire neutre; l'Etat neutre avait même, selon Vattel, l'obligation d'accorder le passage de troupes. Aucune des parties en guerre ne devait cependant utiliser le territoire neutre comme champ de bataille.

L'évolution du droit de neutralité s'interrompt au cours du 18<sup>e</sup> siècle et ne prit un nouvel essor qu'avec les guerres du 19<sup>e</sup> siècle.<sup>14</sup> « La neutralité s'est développée à mesure que se répandait l'idée que la guerre est un état exceptionnel entre nations et que la paix est normale. La neutralité fut alors considérée comme quelque chose d'utile, le développement du droit des neutres paraissant être un obstacle à la guerre. »<sup>15</sup>

A la suite des guerres napoléoniennes, le Congrès de Vienne se réunit en 1815; à cette occasion la neutralité de la Suisse et l'inviolabilité de son territoire ont été reconnues comme étant dans l'intérêt de l'Europe.<sup>16</sup> Bien qu'il ne se soit agi que de la réglementation d'un cas particulier, les actes de Vienne présentent cependant une certaine importance au point de vue du droit de neutralité — même si lesdits actes ne prévoient rien au sujet de l'application de la neutralité et des droits et devoirs de l'Etat neutre — parce qu'ils supposent impli-

<sup>12</sup> Au sujet de l'évolution de la doctrine, cf. van Royen p. 31-52.

<sup>13</sup> Vattel, *Le droit des gens*, livre III, chap. IV.

<sup>14</sup> Le droit de neutralité maritime, en revanche, se développa durant le 18<sup>e</sup> siècle et conduisit en 1780 au système de la « neutralité armée » conclue par la Russie, la Suède et le Danemark qui estimaient que la Grande-Bretagne, au cours de la guerre d'indépendance américaine (1775-1783) lésait les droits et les intérêts des neutres; cf. Kleen, p. 21 et s., Pautick p. 5, v. Waldkirch-Vanselow p. 162 et également van Royen p. 18 qui fait remonter à cette époque l'histoire juridique de la neutralité, étant d'avis que l'élément objectif qu'on essayait d'introduire dans la relation neutre-belligérant était le premier pas sur le chemin du développement d'une notion juridique de la neutralité.

<sup>15</sup> Cf. Maffert p. 14.

<sup>16</sup> Cf. p. 53/54.

citement l'existence d'un droit de neutralité.<sup>17</sup> Aussi, sans rien apporter de nouveau au droit de neutralité, le Congrès de Vienne a contribué à donner une nouvelle impulsion à son développement.

Au cours des guerres de la seconde moitié du XIX<sup>e</sup> siècle, le droit de neutralité continua de se former<sup>18</sup> grâce aux usages observés par les Etats neutres, mais sans cependant que sa codification fasse de progrès. Diverses règles relatives aux militaires internés et blessés furent fixées en 1874 dans la déclaration de Bruxelles,<sup>19</sup> qui toutefois n'a pas été ratifiée.

En 1899 cependant, la première conférence de la paix de La Haye, réunie sur l'initiative de la Russie et groupant 26 Etats, reprend et règle la question des militaires internés et blessés chez les neutres et formule le vœu, dans l'acte final, « que la question des droits et des devoirs des neutres soit inscrite au programme d'une prochaine conférence.<sup>20</sup>

Il devait être donné suite à ce vœu au cours de la deuxième conférence de la paix de La Haye de 1907 qui réunit les représentants de 44 Etats. Cette conférence aboutit à la signature de treize conventions et d'une déclaration. Les conventions intéressant directement ou indirectement les Etats neutres sont les suivantes :

Convention n° III relative à l'ouverture des hostilités.

Convention n° V concernant les droits et les devoirs des Puissances et des personnes neutres en cas de guerre sur terre.

Convention n° VIII relative à la pose des mines sous-marines automatiques de contact.

Convention n° XI relative à certaines restrictions à l'exercice du droit de capture dans la guerre maritime.

Convention n° XII relative à l'établissement d'une Cour internationale des prises.

Convention n° XIII concernant les droits et les devoirs des Puissances neutres en cas de guerre maritime.

<sup>17</sup> Cf. Paulick p. 6.

<sup>18</sup> Dans le domaine maritime il y a lieu de citer en particulier la déclaration faite au Congrès de Paris de 1856 qui pose les principes suivants: 1<sup>o</sup> le pavillon neutre couvre la marchandise ennemie, à l'exception de la contrebande de guerre; 2<sup>o</sup> la marchandise neutre, à l'exception de la contrebande de guerre, n'est pas saisissable sous pavillon ennemi.

<sup>19</sup> Art. 53-56.

<sup>20</sup> Ce vœu fut accepté à l'unanimité moins quelques abstentions; cf. Le Fur et Chklaver p. 134.

Bien que ces conventions n'aient pas été ratifiées par tous les Etats, elles peuvent cependant être considérées comme l'expression du droit de neutralité généralement reconnu à l'époque.

Nous reviendrons encore plus loin sur la portée de la V<sup>e</sup> Convention relative aux droits et aux devoirs des Etats neutres.<sup>21</sup> Cependant, remarquons ici déjà, que l'article 9 de cette convention prévoit que toutes les mesures restrictives ou prohibitives prises par une Puissance neutre en matière d'exportation ou de transit d'armes, de munitions et en général de tout ce qui peut être utile à une armée ou à une flotte, doivent être appliquées d'une façon uniforme à tous les belligérants. Aux cours de la première guerre mondiale (1914 à 1918) les Puissances en guerre s'efforcèrent d'interpréter aussi largement que possible cette disposition afin de restreindre la liberté économique des Etats neutres.<sup>22</sup> La guerre économique<sup>23</sup> étant devenue un des moyens de combattre l'ennemi, il est compréhensible que les Etats en guerre se soient efforcés de faire reconnaître la nécessité d'une neutralité s'étendant également au domaine économique ou si l'on veut, pour reprendre une expression couramment employée, d'une « neutralité économique ».

Après la première guerre mondiale, le Pacte de la Société des Nations ne devait pas être sans effet sur la neutralité.<sup>24</sup> L'art. 11

<sup>21</sup> Cf. p. 30.

<sup>22</sup> C'est ainsi par exemple que la France, la Grande-Bretagne et l'Italie, prenant prétexte d'un accord conclu entre la Suisse et l'Allemagne et, en particulier, de la solution donnée à la question du fer et du charbon, adressèrent une note à la Suisse, le 7 novembre 1916, par laquelle ces trois Etats demandaient au gouvernement fédéral « de vouloir bien prendre des mesures pour rétablir l'égalité de traitement entre les deux groupes de belligérants, égalité qui leur paraît devoir être rompue à leur détriment par l'application de l'arrangement germano-suisse ». — Au sujet de la réponse de la Suisse à cette note, cf. le *Vie Rapport du Conseil fédéral sur la neutralité*, du 9 mars 1917. F. F. 1917 I p. 294 et s.

<sup>23</sup> La guerre économique peut être définie comme étant l'ensemble des mesures prises sous l'empire du droit de guerre en vue de vaincre économiquement l'adversaire. Cf. Brodnitz, *Das System des Wirtschaftskrieges*, p. 1-2 qui fixe trois buts à la guerre économique; 1<sup>o</sup> but de guerre: la conduite militaire des opérations doit être soutenue par les mesures économiques; 2<sup>o</sup> but de paix: le plus possible de gages économiques doivent être réunis afin de les utiliser comme monnaies d'échange lors des négociations de paix; 3<sup>o</sup> but économique: la guerre économique doit atteindre l'économie adverse de telle façon qu'elle soit éliminée comme concurrente pendant un certain temps après la fin de la guerre.

<sup>24</sup> En ce qui concerne la neutralité suisse et le pacte de la Société des Nations cf. p. 61.

alinéa 1 pose en effet le principe de la solidarité internationale comme base du système devant régler les relations internationales et l'art. 10 oblige même les Etats membres à intervenir activement en faveur de l'Etat menacé. Ces dispositions ne sont à première vue guère compatibles avec la neutralité, qui repose sur la non-intervention et l'impartialité, et elles paraissent même exclure toute possibilité de neutralité pour les Etats membres lors de conflits mettant aux prises d'autres Etats membres de la Société des Nations.

Et, cependant, tous les Etats membres avaient la possibilité et même le droit de rester neutres dans certaines occasions. En effet, si l'un des principaux buts de la Société des Nations était d'éviter toute guerre, il n'en existait pas moins de nombreuses possibilités de conflits « autorisés »<sup>25</sup> et lors de tels conflits chaque Etat était seul juge de décider s'il entendait ou non observer une attitude de neutralité.

Le Pacte de la Société des Nations, malgré l'existence des articles 10 et 11, n'excluait donc nullement la neutralité; il se bornait à en limiter l'application, non pas expressément — car nulle part dans le pacte il n'est fait mention de la neutralité — mais implicitement en limitant le droit de faire la guerre.

Les conflits qui surgirent ou menacèrent d'éclater entre les deux guerres mondiales contribuèrent à remettre en honneur l'idée de neutralité dès le moment où l'on se rendit compte que ni le système de la garantie collective dans le cadre de la Société des Nations ni le pacte Kellogg<sup>26</sup> ne réussissaient à assurer la paix. Quelques faits méritent en particulier d'être retenus.

<sup>25</sup> Il y avait guerre « autorisée » dans les cas suivants: 1<sup>o</sup> faute d'unanimité au sein du Conseil; 2<sup>o</sup> en cas de refus d'un membre d'exécuter une décision; 3<sup>o</sup> lorsque les deux parties se refusent d'exécuter la sentence; 4<sup>o</sup> dans les questions domestiques; 5<sup>o</sup> en cas de guerre civile; 6<sup>o</sup> lorsque la sentence n'est pas rendue dans le délai fixé; 7<sup>o</sup> lorsque l'autorité chargée de rendre une sentence se déclare incompétente; cf. à ce propos Wrede, *Das Problem der Neutralität im Völkerrecht der Nachkriegszeit*, qui relève à p. 26: « Ja die neutrale Haltung der unbeteiligten Bundesmitglieder ist im System der Völkerbundsatzung überhaupt die Regel angesichts der Häufigkeit der zulässigen Kriegsmöglichkeiten und angesichts der eng begrenzten Ausnahmefälle, in denen ein Krieg die Völkerbundsatzung verletzt und daher die Gesamtaktionen aller Bundesmitglieder gemäss Art. 16 V.B.S. zur Folge hat ». — En ce qui concerne le maintien du droit à la guerre dans le cadre de la Société des Nations cf. également Moriaud, *La Société des Nations et la Suisse*, p. 17 et s.; Morel, *La neutralité de la Suisse et la Société des Nations*, p. 98; Maffert, *L'évolution de la neutralité de 1914 à la guerre de 1939*, p. 30; d' Astorg, *La neutralité et son réveil dans la crise de la Société des Nations*, p. 89.

<sup>26</sup> Le Pacte Kellogg n'éliminait pas la guerre; les Etats signataires s'en

Tout d'abord, à la suite des sanctions économiques décrétées contre l'Italie lors de la guerre d'Ethiopie, en 1935, la Suisse revint à la neutralité intégrale,<sup>27</sup> c'est-à-dire qu'elle déclara que l'application de sanctions économiques ne lui paraissait pas plus compatible avec sa politique de neutralité que l'application de sanctions militaires et qu'elle entendait à l'avenir rester en dehors de toute action punitive décidée dans le cadre de la Société des Nations, qu'il s'agisse d'une action militaire ou économique.

Le second fait particulier qui a présenté une certaine importance au point de vue du développement du droit de neutralité remonte aux années 1935/1936. C'est à cette époque, en effet, que les Etats-Unis d'Amérique ont élaboré leur législation de neutralité,<sup>28</sup> ce qui prouve que le problème de la neutralité n'était pas considéré comme appartenant au passé mais qu'il était au contraire d'actualité puisqu'une grande Puissance jugeait opportun de définir son attitude de neutralité en cas de guerre.<sup>29</sup> Par cette législation les Etats-Unis entendaient éviter d'être entraînés dans un conflit en sacrifiant partiellement la possibilité du libre commerce en cas de guerre entre d'autres Etats. La législation de neutralité fixait du reste non seulement ce que l'Etat devait ou ne devait pas faire mais elle précisait également l'attitude à suivre par la population.<sup>30, 31</sup>

---

gageaient simplement à renoncer à la guerre comme moyen de politique nationale. Le Pacte Kellogg n'a exercé aucune influence sur le droit de neutralité. Cf. Wrede p. 78-79, 86-88, 100. — En sens contraire *Politis* (II) p. 131 et s. qui estime que par le pacte Kellogg la guerre a été mise hors la loi et qu'en condamnant la guerre le pacte a condamné par là même la neutralité. Selon *Politis* l'engagement assumé par les Etats signataires du pacte Kellogg (appelé également pacte de Paris) ne consistait pas uniquement à ne pas recourir à la guerre; l'obligation de ne pas recourir à la guerre n'était que le moyen de réaliser le but visé et indiqué dans le préambule, de perpétuer « les relations pacifiques et amicales existant actuellement entre les peuples ».

<sup>27</sup> Cf. p. 67.

<sup>28</sup> Cf. Warren, *Schattenseite der Neutralität* dans « Europa-Review » janvier 1935 p. 21; — l'exposé de Warren est particulièrement intéressant car ses propositions ont été reprises en grande partie dans la législation de neutralité américaine. — Cf. également Wrede p. 90 et s.; Maffert p. 72 et s.; van Royen p. 98 et s.

<sup>29</sup> Cf. Wrede p. 100.

<sup>30</sup> La loi de neutralité des Etats-Unis d'Amérique — qui avait avant tout pour but d'interdire la livraison de matériel de guerre aux puissances belligérantes — partait du principe que la guerre moderne ne concerne pas seulement l'Etat mais également la population et qu'en conséquence — le droit de neutralité découlant du droit de guerre — la population devait également être prise en considération dans le droit interne de neutralité; — cf. à ce sujet l'in-

<sup>31</sup> Pointet, *La neutralité*

D'autres pays également jugèrent opportun, à la suite de la Suisse et des Etats-Unis d'Amérique, de prendre position à l'égard de la neutralité qu'ils entendaient observer dans une guerre éventuelle. Tout d'abord les cinq Etats nordiques: le Danemark, la Finlande, l'Islande, la Norvège et la Suède, puis les trois Etats baltes: l'Esthonie, la Lettonie et la Lithuanie et enfin l'Italie.

Les règles de neutralité nordiques, formant 15 articles, constituent un appendice à la déclaration de Stockholm du 27 mai 1938 par laquelle les cinq Etats nordiques se sont engagés à agir de concert sur cette question. Ces règles concernent, avant tout, la neutralité maritime et elles s'inspirent des dispositions de la XIII<sup>e</sup> Convention de La Haye relatives à la neutralité maritime; cependant elles prévoient également quelques dispositions en matière de neutralité sur terre et dans les airs.<sup>32</sup>

Les dispositions de neutralité prévues par les Etats baltes se rapprochent fortement des règles de neutralité établies par les Etats nordiques. Elles ont été fixées en Esthonie par une loi du 3 décembre 1938, en Lettonie par une loi du 21 décembre 1938 et en Lithuanie par une loi du 25 janvier 1939.<sup>33</sup>

---

téressante étude de Wrede p. 90 et s.; égal. Borel (II), *La neutralité*, dans: Académie diplomatique internationale, octobre 1936 p. 45 et s., publication dans laquelle la loi des Etats-Unis sur la neutralité du 31 août 1935 et celle du 29 février 1936 sont reproduites à p. 50 et s. — Il y a lieu de préciser ici que la promulgation de dispositions appartenant à la législation interne d'un Etat — en l'occurrence des règles plus strictes quant à la neutralité qu'entendaient observer les Etats-Unis d'Amérique — ne saurait modifier les règles du droit international; cf. également p. 34. — En ce qui concerne l'impossibilité pour une personne privée d'être sujet du droit international, cf. p. 27.

<sup>32</sup> Sans aller aussi loin que les Etats-Unis d'Amérique, la Suisse a également fait un essai dans cette direction en 1813. Après la bataille de Leipzig la diète fit parvenir le 18 novembre 1813 une déclaration de neutralité à tous les Etats en guerre et cette déclaration fut portée à la connaissance de la population dans une proclamation du 20 novembre 1813 l'invitant à respecter strictement les engagements pris; cf. p. 42 et Schweizer, *Geschichte der schweizerischen Neutralität*, p. 540.

<sup>33</sup> Le texte des règles de neutralité des Etats nordiques a été reproduit dans la revue *Monatshefte für Auswärtige Politik*, 1938, p. 755 et s.; cf. égal. v. Verdross (I), *Das neue nordische Neutralitätsrecht*, dans: *Zeitschrift für öffentliches Recht* vol. XIX 1939 p. 44 et s.; Hambro (II), *Das Neutralitätsrecht der nordischen Staaten*, dans: *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, 1938, p. 445 et s.; v. Verdross (III), *Die neueren europäischen Kodifikationen des Neutralitätsrechtes*, dans: *Monatshefte für Auswärtige Politik*, 1939 p. 777 et s.

<sup>34</sup> Cf. *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, vol. IX 1939 p. 172 et s.; v. Verdross (III) p. 778.

La loi de neutralité italienne du 8 juillet 1938 a une portée beaucoup plus étendue que les règles fixées par les États nordiques et par les États baltes. En effet elle ne règle pas seulement la situation de l'État en cas de guerre sur terre, sur mer et dans les airs mais également, dans une certaine mesure, l'attitude à observer par les particuliers.<sup>34</sup>

Toutes ces différentes codifications internes du droit de neutralité constituent une reconnaissance de principe des règles de neutralité existant précédemment, en les complétant par quelques dispositions nouvelles d'importance secondaire et que nous pouvons nous dispenser d'examiner ici.<sup>35</sup> Bornons-nous à relever qu'aucune disposition de l'une quelconque de ces diverses lois de neutralité ne se réfère à la presse.<sup>36</sup>

La seconde guerre mondiale qui commença en 1939 permit de constater que les Puissances en guerre, des deux côtés, comprenaient toujours moins l'attitude de neutralité observée encore par quelques rares États et qu'elles étaient facilement tentées de reprendre la formule appliquée déjà du temps des Romains: « Celui qui n'est pas avec nous est contre nous ».

Au cours de cette seconde guerre mondiale les États belligérants s'efforcèrent encore de restreindre les droits des neutres, particulièrement en entravant leur commerce avec l'autre groupe d'États en guerre,<sup>37</sup> mais aussi — les Puissances de l'Axe — en cherchant à imposer aux neutres une « neutralité morale » s'étendant aux opinions professées par les individus, avant tout par la voie de la presse.

<sup>34</sup> Une traduction allemande de la loi de neutralité italienne a été reproduite dans la revue *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, vol. IX 1939 p. 177 et s.; cf. égal. v. Verdross (II), *Das neue italienische Kriegs- und Neutralitätsrecht*, dans: *Zeitschrift für öffentliches Recht*, vol. XIX 1939 p. 193 et s. — En outre infra p. 179.

<sup>35</sup> Un résumé des dispositions nouvelles introduites par les États nordiques et par les États baltes est donné par v. Verdross (III) p. 779 et s.

<sup>36</sup> Cf. p. 179.

<sup>37</sup> Les pays alliés au moyen du blocus et les puissances de l'axe au moyen du contre-blocus. Dans ces termes sont comprises toutes les mesures relevant de la guerre économique. — Au sujet des répercussions de la guerre économique sur les relations économiques internationales de la Suisse au cours de la 2<sup>de</sup> guerre mondiale, cf. P. J. Pointet, *Les entraves au commerce international*, dans: « Journal des Associations patronales » n° 47, du 13 novembre 1942, p. 753 et s. et n° 48, du 20 novembre 1942, p. 773 et s.

### 3. Evolution du droit de neutralité

Le rapport entre les exigences de la guerre et les droits découlant de la neutralité a constamment évolué.<sup>38</sup> De même que la guerre — si l'on considère les moyens utilisés, son étendue et les buts visés — s'est sans cesse modifiée au cours des siècles, de même la neutralité a passé par de nombreuses transformations.<sup>39</sup>

Il ne pouvait du reste pas en être autrement. Comme toutes les règles applicables à la vie des hommes et des nations, le droit de neutralité s'est adapté aux circonstances nouvelles, aux besoins nouveaux; les transformations n'ont pas seulement porté sur des questions de détail, mais aussi sur des questions essentielles. Des actes qui, autrefois, étaient jugés tout à fait compatibles avec la neutralité sont considérés aujourd'hui comme des violations flagrantes de la neutralité.

La notion de neutralité a cependant évolué dans un sens unique. Si l'on fait exception de la tentative faite par la Suisse lors de son accession à la Société des Nations, en 1920, tendante à considérer la participation à des sanctions économiques comme compatible avec la neutralité — nous reviendrons encore sur cette question —,<sup>40</sup> à aucun moment, en effet, la notion de neutralité n'a été interprétée d'une façon plus extensive qu'à l'époque précédente; au contraire elle l'a toujours été d'une manière plus restrictive.<sup>41</sup>

L'attitude adoptée par les Etats neutres — et en particulier par la Suisse — au cours des guerres, a été déterminante pour l'évolution du droit de neutralité.<sup>42</sup> Les Etats neutres désirant avant tout éviter la

<sup>38</sup> De tout temps, il est vrai, il a été essentiel que l'Etat neutre ne participe ni directement ni indirectement à la guerre; mais l'opinion a évolué sur ce qu'il fallait entendre par la non-intervention, c'est-à-dire sur la manière de s'abstenir de prendre parti; cf. Wrede p. 29 qui qualifie le contenu matériel de la neutralité de compromis entre les intérêts des belligérants et les intérêts des neutres; dans le même sens Mona p. 11.

<sup>39</sup> Cf. v. Waldkirch (I) p. 21: «Die Tatsache, dass der materielle Inhalt der Neutralität nicht unveränderlich ist, lässt sich aus der Geschichte des Völkerrechts leicht nachweisen»; également v. Waldkirch (II), *Neutralität und Sanktionen*, p. 1: Die Neutralität beruht auf dem Gedanken, dass ein Staat sich vom Kriege anderer fernhält. Von einer solchen tatsächlichen Haltung zur Festlegung bestimmter Rechtsätze war indessen ein langer Weg zurückzulegen».

<sup>40</sup> Cf. p. 61 et s.

<sup>41</sup> Cf. Krauel p. 28 et les auteurs cités; également Schempp, *Der neutrale Westen*, p. 5.

<sup>42</sup> Schweizer relève à p. 996 que la manière élégante par laquelle la Suisse a résolu les nombreux problèmes posés par les différentes guerres n'a pas peu contribué à exercer une influence considérable sur la formation des nouvelles règles de droit international; cf. également Wrede p. 30.

guerre, ils ont en effet fait tout ce qui était en leur pouvoir pour conserver leur neutralité. Il en est résulté bien souvent qu'un Etat neutre s'est volontairement imposé une restriction dans l'exercice d'un droit qui était reconnu aux neutres par le droit international comme compatible avec la neutralité, à seule fin d'éviter toute possibilité d'être éventuellement entraîné dans une guerre. Et ce n'est qu'ultérieurement, la règle de droit ayant été modifiée en fait pendant un certain temps, que la règle ainsi modifiée est devenue nouvelle règle de droit international.<sup>43</sup>

La modification la plus importante du droit de neutralité concerne le passage sur territoire neutre de troupes étrangères appartenant à des Etats en guerre. Ce droit de passage — admis du temps de Grotius et de Vattel<sup>44</sup> — n'a été combattu par la doctrine<sup>45</sup> qu'au cours du 19<sup>e</sup> siècle.<sup>46</sup> Au début de la Révolution française le passage de troupes étrangères par territoire neutre n'était pas encore considéré, d'une façon générale, comme incompatible avec la neutralité. L'Etat neutre devait cependant traiter de la même façon les deux parties en guerre et aucun acte d'hostilité ne devait se dérouler sur territoire neutre.<sup>47</sup> En Suisse pourtant et en avance sur le droit international, la diète fédérale avait interdit, le 2 février 1638 déjà, tout passage de troupes étrangères par le territoire de la Confédération. De nos jours le passage de troupes armées par territoire neutre serait considéré d'une façon unanime comme une grave violation de la neutralité.<sup>48</sup>

<sup>43</sup> Il en a tout particulièrement été ainsi du droit de passage interdit pratiquement avant que la doctrine ait admis d'une façon générale que le passage de troupes étrangères sur territoire neutre constituait une violation de neutralité flagrante; cf. Paulick p. 6.

<sup>44</sup> Cf. p. 13; — Grotius considérait le droit de passage comme un droit naturel appartenant à tout Etat en guerre. Vattel entendait limiter le droit de passage aux cas de nécessité; c'était à l'Etat neutre qu'il appartenait de juger si le passage était « innocent ».

<sup>45</sup> Bluntschli, Geffcken, Calvo; — cf. Schweizer p. 51.

<sup>46</sup> Comme le relève Schweizer p. 50 et s., le droit de passage était à l'époque une nécessité. Peu d'Etats en effet étaient constitués en un seul territoire; beaucoup d'entre eux, non seulement possédaient de petites enclaves au milieu de territoires étrangers mais étaient formés de diverses parties séparées les unes des autres par des territoires étrangers. Sans le droit de passage il n'aurait le plus souvent pas été possible de défendre certaines parties du territoire spécialement exposées.

<sup>47</sup> Cf. Paulick p. 5/6; Wrede p. 30.

<sup>48</sup> Au cours de la seconde guerre mondiale, la Suède accorda pendant un certain temps à l'Allemagne le droit de faire passer par territoire suédois les permissionnaires allemands, non armés, se rendant de Norvège en Allemagne et vice-versa. Le droit de passage de permissionnaires ayant été accordé à un

Grotius établissait également une distinction entre la guerre « juste » et la guerre « injuste » et la neutralité consistait à ne pas entraver l'action entreprise par celui qui menait une guerre juste contre un adversaire défendant une cause injuste. Cette idée du juste et de l'injuste, qu'aucun Etat neutre ne saurait actuellement appliquer sans risquer d'être immédiatement entraîné dans la guerre, était déjà connue de l'ancienne Rome et elle a été, dans une certaine mesure, reprise dans le pacte de la Société des Nations.<sup>49</sup>

Parmi les actes qui étaient autrefois et jusqu'au début du 19<sup>e</sup> siècle, considérés comme compatibles avec la neutralité et qui ne le sont plus aujourd'hui, l'on peut encore citer l'autorisation de lever des troupes sur territoire neutre,<sup>50</sup> le régime des capitulations militaires<sup>51</sup> ainsi que le versement de subsides.<sup>52</sup>

La notion de neutralité a donc considérablement évolué au cours des années. Nous ne croyons cependant pas heureuse l'expression de

---

moment où les opérations militaires en Norvège pouvaient être considérées comme terminées, la Suède estima qu'il n'y avait là aucune violation de neutralité. En été 1943, la situation internationale ayant fait supposer une attaque éventuelle des alliés en Norvège, la Suède jugea que ce pays était rentré dans la zone des hostilités et qu'en conséquence le passage de permissionnaires allemands devait cesser. Ce passage cessa effectivement à la suite d'un arrangement conclu entre la Suède et l'Allemagne et entré en vigueur le 1<sup>er</sup> août 1943.

<sup>49</sup> Cf. p. 64; Paulick p. 4; également Schempp p. 6: « in unserer Zeit ist man, der Not gehorchend, strenger, nicht so naiv. Man weiss, dass eine echte Neutralität nur dann erwachsen kann, wenn ... der Neutrale jede Betrachtung über das Gute und Schlechte des Streitigen vermeidet ». — Comme le relève *Pöhlis* (II) p. 21, « les belligérants quel que fût au fond leur mépris pour le droit international, n'ont jamais manqué, dans leur désir de se ménager la sympathie de l'opinion publique, d'insister sur la justice de leur cause. Il n'est pas d'exemple d'Etat ayant reconnu qu'il a eu recours à la force sans raison valable ». — En ce qui concerne la doctrine théologique de la guerre juste et son application en droit international, cf. Yves de la Brière, *Le droit de juste guerre. Tradition théologique, adaptations contemporaines*, Paris 1938.

<sup>50</sup> Cf. Vattel, *Droit des gens*, livre III § 110: « Lors donc qu'un peuple est dans l'usage pour occuper et pour exercer ses sujets de permettre des levées de troupes en faveur de la Puissance à qui il veut bien les confier, l'ennemi de cette Puissance ne peut traiter ces permissions d'hostilités, à moins qu'elles ne soient données pour envahir ses Etats ou pour la défense d'une cause odieuse et manifestement injuste ».

<sup>51</sup> En Suisse les capitulations militaires ont été abrogées par la Constitution fédérale de 1848. Dès 1830 cependant la plupart des cantons avaient reconnu les inconvénients du service mercenaire et avaient interdit la conclusion de tels accords. Cf. Cramer p. 84.

<sup>52</sup> Cf. en particulier *Schweizer* p. 50 et s., spécialement p. 61 et 70; *Strupp* (III), *Neutralisation, Befriedung, Entmilitarisierung*, p. 2; *Wrede* p. 30; *Kunz* p. 206/208; v. *Waldkirch* (II), p. 2.

«neutralité imparfaite» employée par certains auteurs<sup>53</sup> pour qualifier la neutralité de l'époque où le passage de troupes, le recrutement sur territoire neutre, les capitulations militaires et les subsides financiers accordés à un belligérant étaient autorisés.

Le droit de neutralité du 17<sup>e</sup> siècle, par exemple, s'il nous paraît actuellement insuffisant, correspondait cependant aux nécessités de l'époque<sup>54</sup> et à la conception que l'on se faisait alors de la neutralité. Il est donc inexact de le déclarer «imparfait»<sup>55</sup>

Le droit de neutralité ayant fortement évolué du 17<sup>e</sup> au 20<sup>e</sup> siècle, il n'est pas exclu qu'il évolue encore à l'avenir.

C'est ainsi que l'importance du facteur économique qui s'est tout particulièrement révélée au cours de la première guerre mondiale d'abord,<sup>56</sup> puis à l'occasion des sanctions prises dans le cadre de la Société des Nations contre l'Italie lors de la guerre d'Ethiopie (1935), ensuite du fait de l'attitude observée par les Etats-Unis d'Amérique au cours des années 1935/1936 — attitude qui se concrétisa par l'élaboration d'une législation de neutralité — et enfin au cours de la seconde guerre mondiale, a soulevé la question de la «neutralité économique».<sup>57</sup>

En outre, ces dernières années et spécialement durant la seconde guerre mondiale, on a également beaucoup parlé de la «neutralité morale» à laquelle seraient tenus les Etats neutres. C'est, particulièrement, des Etats à régime autoritaire que des voix se sont élevées pour déclarer que la neutralité ne pouvait pas s'appliquer au seul domaine militaire — et au domaine économique — mais que la neutralité devait également être observée en matière de presse. Les auteurs appuyant cette thèse sont partis de l'idée que la diffusion de nouvelles par la voie de la presse engage l'Etat sur le territoire duquel les

<sup>53</sup> Cf. par ex. Cramer p. 17.

<sup>54</sup> En ce qui concerne p. ex. le droit de passage cf. p. 21 note 46.

<sup>55</sup> Dans ce sens Brunner p. 24.

<sup>56</sup> Cf. Ukena, *Die Rückkehr der Schweiz zur integralen Neutralität*, p. 26 note 50: «Ein regelrechter Wirtschaftskrieg wurde erst im Weltkrieg geführt, in dem seine Wirkungen häufig empfindlicher trafen als die der Waffen. Ihm liegt der anglo-amerikanische Kriegsbegriff zugrunde, der den Krieg als Ringen von 'Volk gegen Volk' ansieht, im Gegensatz zum kontinentalen Kriegsbegriff, der den Krieg nur als Auseinandersetzung von 'Staat gegen Staat' ansieht.»

<sup>57</sup> Au sujet des exigences des belligérants à l'égard de la Suisse en matière économique au cours de la seconde guerre mondiale, cf. l'intéressante étude de Schindler (III), *Wirtschaftspolitik und Neutralität*, dans: *Revue suisse de jurisprudence*, 38<sup>me</sup> année 1941/1942, n<sup>o</sup> 14 p. 209 et s. et n<sup>o</sup> 15 p. 225 et s.

nouvelles paraissent, que l'Etat neutre est responsable des opinions émises par la voie de la presse et que tous les abus qui sont commis par la voie de la presse engage l'Etat sur le territoire duquel les moment que l'Etat neutre responsable ne les empêche pas. Les partisans de la neutralité morale estiment en conséquence que le droit de neutralité a subi une nouvelle évolution dont les Etats neutres doivent tenir compte s'ils entendent que les belligérants respectent leur neutralité. Nous reviendrons encore sur cette question.<sup>58</sup>

#### 4. Des différentes sortes de neutralité

Certains auteurs ont voulu distinguer les différentes formes d'application de la neutralité; ils ont en conséquence parlé de neutralité restreinte, imparfaite,<sup>59</sup> partielle, relative ou bienveillante, en opposition à la neutralité entière, parfaite, absolue, ordinaire ou stricte. Une telle distinction ne nous paraît pas heureuse, car ces différentes notions de neutralité correspondent à des conceptions politiques et non à des conceptions juridiques.<sup>60</sup>

En droit il ne peut y avoir qu'une neutralité qui consiste pour l'Etat neutre à remplir strictement les devoirs qui lui sont imposés par le droit de neutralité. La neutralité ne peut donc qu'être absolue ou ne pas exister.<sup>61</sup>

Il ne nous paraît en conséquence pas non plus heureux de qualifier de neutralité différentielle la neutralité observée par la Suisse dans

<sup>58</sup> Cf. p. 153 et s.

<sup>59</sup> Au sujet de la neutralité imparfaite, cf. ce que nous avons déjà dit à p. 23.

<sup>60</sup> Dans le même sens Krauel p. 28; Paulick p. 12; Kunz p. 216.  
<sup>61</sup> Les effets de la stricte application du droit de neutralité peuvent naturellement se répercuter différemment sur les deux parties belligérantes; dans ce sens la neutralité pourra être considérée comme bienveillante ou non. Cette question cependant n'a rien affaire avec le droit de neutralité; elle dépend des circonstances politiques extérieures et appartient en conséquence au domaine de la politique; cf. Hemberger, *Zur Lehre vom Neutralitätsrecht*, p. 23; Paulick p. 12; v. Waldkirch (I) p. 50: «Hierzu ist noch einmal festzustellen, dass sich die Ausdrücke 'Strickt neutral' und 'wohlwollende Neutralität' nicht auf die rechtliche Seite der Neutralität, sondern auf die politische Bedeutung beziehen» et plus loin «Rechtlich gibt es nur eine Neutralität: die Summe der Rechtsätze für die Beziehungen zwischen Neutralen und kriegsführenden Staaten, wie sie in einem bestimmten Zeitpunkt als Bestandteil des Völkerrechts gelten»; Rivier, *Principes du droit des gens*, p. 378: «On ne connaît qu'une neutralité entière et absolue. Toute participation à la guerre, toute assistance prêtée directement ou indirectement à l'un des belligérants est interdite au neutre.»

le cadre de la Société des Nations dès le moment de son accession, en 1920, jusqu'en 1938, moment où, à la suite des sanctions économiques recommandées par le Conseil de la Société des Nations contre l'Italie, dans la guerre italo-éthiopienne, la Suisse déclara vouloir revenir à sa neutralité traditionnelle et fut dispensée de participer à l'avenir à toute sanction de quelque nature que ce soit.

Comme nous le verrons encore,<sup>62</sup> en effet, la Suisse a admis, en 1920, l'existence d'un nouvel ordre dans la communauté des Etats, créant un droit nouveau dans le cadre duquel la nature de la neutralité se trouvait modifiée, rendant ainsi compatible la participation à des sanctions économiques et la neutralité. Si cette conception avait été ratifiée par les événements ultérieurs, il aurait été inexact de parler de neutralité différentielle puisque l'on aurait eu affaire à une attitude jugée conforme à la neutralité, donc à une neutralité absolue. Les faits — tout spécialement l'affaire des sanctions contre l'Italie — devraient cependant prouver que la participation à des sanctions économiques n'était pas compatible avec la notion de neutralité généralement admise, le droit nouveau auquel nous venons de faire allusion n'ayant en effet pas réussi à s'implanter. La Suisse en tira la conclusion qui s'imposait et obtint en 1938 du Conseil de la Société des Nations de ne plus avoir à participer à d'éventuelles sanctions économiques. De 1920 à 1938 la neutralité dont se réclamait la Suisse n'a donc pas été différente de la notion de neutralité résultant du droit nouveau, mais c'est la nature de la neutralité en général qui a été modifiée. C'est donc par rapport à l'ancienne notion de neutralité, reprise dès 1938, que la neutralité suisse peut tout au plus être qualifiée de différentielle pour marquer le changement intervenu dans la nature de la neutralité. Mais par rapport à la notion de neutralité qui résultait du droit nouveau, la neutralité de la Suisse est restée absolue.

La distinction faite entre neutralité armée et neutralité non-armée est sans influence sur la nature du droit de neutralité; cette distinction a seulement pour but de préciser si l'Etat neutre a la possibilité de défendre éventuellement par les armes sa neutralité.

Au point de vue du champ d'application l'on distingue la neutralité terrestre, la neutralité maritime et la neutralité aérienne, pour marquer géographiquement les différents espaces où le droit de neutralité

<sup>62</sup> La question de la neutralité de la Suisse dans le cadre de la Société des Nations est examinée d'une façon plus approfondie à p. 61.

est applicable, ainsi que la neutralité militaire, la neutralité économique et la neutralité morale pour distinguer le secteur dans lequel la neutralité — ou plus exactement la politique de neutralité — produit ses effets.

Une distinction importante est faite entre la neutralité ordinaire et la neutralité dite permanente.

Comme nous l'avons vu,<sup>63</sup> la neutralité ordinaire est la situation dans laquelle se trouve tout Etat qui reste étranger à une guerre mettant aux prises deux ou plusieurs autres nations. La neutralité ordinaire a un caractère temporaire; elle commence d'exister à l'ouverture des hostilités et prend fin en même temps que la guerre entre les belligérants.<sup>64</sup>

La neutralité permanente est la situation de l'Etat qui d'avance, une fois pour toutes, manifeste sa volonté d'observer une attitude de neutralité lors d'un conflit éventuel entre d'autres Etats.<sup>65</sup>

La notion de neutralité permanente ou perpétuelle a été très discutée. Employée en particulier pour définir l'attitude de la Suisse, elle a été vivement combattue par la grande majorité des auteurs allemands. Ceux-ci estiment, d'une part, que du moment que la neutralité ne peut exister qu'en temps de guerre les mots de neutralité permanente sont un non sens et que, d'autre part, la Suisse a été neutralisée par les actes de Vienne en 1815, c'est-à-dire que non seulement elle a l'obligation d'être neutre dans tous conflits éventuels, mais encore qu'elle est tenue à certains devoirs de neutralité — du fait de l'acte de neutralisation — déjà en temps de paix. Nous reviendrons encore sur cette question.<sup>66</sup>

<sup>63</sup> Cf. p. 9.

<sup>64</sup> Schweizer p. 93; Frey p. 8; Bonfils, *Manuel de droit international public*, p. 226 ad n° 348; Krauel p. 24 et les références citées; Paulick p. 14.

<sup>65</sup> Cf. Descamps, *L'Etat neutre à titre permanent*, p. 95: «La neutralité permanente érige ce droit d'option (de rester neutre ou de participer à une guerre), en attitude de principe, excluant à ce titre, une fois pour toutes, pour l'avenir comme pour le présent, toute immixtion comme toute implication dans les guerres engagées entre d'autres Etats.» — La définition de Piccioni, p. 9: «La neutralité perpétuelle est la situation d'un Etat auquel une convention conclue avec d'autres Etats, dits garants, a garanti une paix perpétuelle» s'applique à la neutralisation mais non à la neutralité de la Suisse.

<sup>66</sup> Cf. p. 50.

## 5. L'Etat, sujet de droit

Le droit international est un droit qui règle les rapports non des individus entre eux, mais des Etats entre eux. C'est un droit pour l'Etat.<sup>67</sup> Le droit international n'accorde aucune sorte de droits aux individus et ne leur adresse aucun ordre, aucune interdiction.<sup>68</sup> L'individu ne doit obéissance qu'à la loi interne, quelle que soit la position de celle-ci à l'égard du droit international. L'individu n'a « ni le devoir, ni le droit de se préoccuper de savoir si le droit interne est d'accord avec le droit international. La loi interne contraire au droit international le lie autant que la loi interne conforme au droit international. Et il en est ainsi non seulement de la loi mais de tout acte de l'Etat: décision du juge, ordre du fonctionnaire administratif. »<sup>69</sup>

Le droit de neutralité, en tant qu'institution du droit international, ne concerne en conséquence que l'Etat et non les individus. Seul l'Etat est sujet du droit de neutralité.<sup>70</sup> L'acte d'une personne privée ne peut jamais constituer une violation de la neutralité. La violation de la neutralité consistera dans le fait que l'Etat soit n'aura pas pris les mesures nécessaires pour empêcher l'acte de l'individu, soit — l'acte ayant été commis — qu'il ne sera pas intervenu contre l'auteur de l'acte. Si cependant l'Etat n'a pas l'obligation — au point de vue du

<sup>67</sup> Depuis Heffter, il est vrai, un certain nombre d'internationalistes, Fiere en Italie, Westlake et Lauterpacht en Angleterre, Bonfils en France, Kaufmann et Rehm en Allemagne, Spiropoulos en Grèce ont, à des degrés différents, admis que l'individu peut également, dans certains cas, être sujet du droit international; cf. à ce propos Politis (I), *Les nouvelles tendances du droit international*, p. 55 et s.

<sup>68</sup> Cf. Triepel, *Droit international et droit interne*, p. 252.

<sup>69</sup> Cf. Triepel p. 259; cf. également Burckhardt (I), *Die völkerrechtliche Verantwortlichkeit der Staaten*, p. 19: « Jeder Einzelne ist für sein Verhalten seinem Staat verantwortlich und sein Staat ist dafür den andern Staaten verantwortlich. »

<sup>70</sup> Tous les auteurs sérieux sont d'accord sur ce point; même les auteurs allemands qui estiment qu'en temps de guerre la liberté de la presse est incompatible avec la neutralité et qu'il y a violation de neutralité lorsque des excès de presse sont commis (parce que l'Etat neutre aurait dû empêcher que de tels excès puissent se produire). Cf. en particulier Paulick p. 114: « Denn Subjekte des Neutralitätsrechtes sind nur die Staaten; sie allein sind daher in dieser Hinsicht deliktstfähig, nicht aber ihre Angehörigen, die nur dem Landesrecht unterworfen sind »; également Kunz p. 219; Schmitt, *Positionen und Begriffe*, p. 289; Krauel p. 14/15; v. Waldkirch-Vanselow p. 150. Au sujet de la responsabilité de l'Etat en général, cf. en particulier Triepel p. 223 et s.; Burckhardt (I) p. 17 et s.; Burckhardt (V), *Die Organisation der Rechtsgemeinschaft*, p. 374 et s.; v. Verdross (V) p. 164 et s.

droit de neutralité — d'interdire ou d'empêcher certains actes de personnes privées, il n'y aura pas violation de neutralité.<sup>71</sup>

Des actions commises par une personne privée, il y a naturellement lieu de distinguer une action commise par un individu agissant en tant qu'organe de l'Etat. Dans ce cas, l'Etat sera directement responsable de l'action et si celle-ci est contraire au droit de neutralité il y aura violation de neutralité.

Cette responsabilité sera du reste encourue par l'Etat, même lorsque les personnes agissant en tant qu'organes de l'Etat auront outrepassé leurs pouvoirs. La doctrine a, il est vrai, été longtemps divisée sur ce dernier point, au sujet duquel un accord a été réalisé lors de la conférence pour la codification du droit international de 1930. L'article 8 du projet, en effet, précise (al. 2) que « la responsabilité internationale de l'Etat se trouve également engagée si le dommage subi par un étranger résulte d'actes contraires aux obligations internationales de l'Etat accomplis par ses fonctionnaires en dehors de leur compétence mais sous le couvert de leur qualité officielle ». <sup>72</sup> Cette solution est équitable, car l'Etat lésé ne peut savoir si l'acte d'une personne agissant en tant qu'organe de l'Etat est bien dans sa compétence. Il en est naturellement autrement si l'incompétence est manifeste. Dans ce cas « la responsabilité internationale de l'Etat ne sera pas engagée si l'incompétence du fonctionnaire était si manifeste que l'étranger devait s'en rendre compte et pouvait, de ce fait, éviter le dommage » (art. 8 al. 3 du projet de codification du droit international de 1930).

#### 6. Les effets de la neutralité; les droits et les obligations des Etats neutres

La neutralité, nous l'avons vu, <sup>73</sup> est l'attitude d'un Etat qui entend rester en dehors d'une guerre mettant aux prises d'autres Etats; elle ne peut donc sortir d'effets qu'en temps de guerre.

En cas de neutralité ordinaire, l'Etat neutre adressera en général aux Puissances belligérantes, dès le début des hostilités, une déclaration de neutralité. Les Etats en guerre seront tenus, conformément

<sup>71</sup> Cf. Kunz p. 219.

<sup>72</sup> Cf. *Actes de la Conférence pour la codification du droit international*. Vol. IV. Procès-verbaux de la 3<sup>me</sup> Commission.

<sup>73</sup> Cf. p. 9 et s.

Un essai de codification des droits et des devoirs des pays neutres<sup>77</sup> a été tenté lors de la 2<sup>e</sup> Conférence de la paix à La Haye en 1907.\* La V<sup>e</sup> Convention traite en effet des droits et des devoirs des Puissances et des personnes neutres en cas de guerre sur terre, tandis que la XIII<sup>e</sup> Convention s'occupe des droits et des devoirs des Puissances neutres en cas de guerre maritime. Nous n'examinerons ici que le contenu de la V<sup>e</sup> Convention et plus particulièrement le chapitre premier intitulé: Des droits et des devoirs des Puissances neutres.<sup>81</sup> Relevons cependant que l'expression « personnes neutres » employée dans le titre de la V<sup>e</sup> Convention n'est pas très heureuse; l'on pourrait croire en effet, à première vue, qu'il existe, outre les Etats, des personnes neutres ayant des droits à faire valoir et des devoirs à respecter. Or seul l'Etat est sujet du droit de neutralité.<sup>82</sup> L'expression « personne neutre » est employée dans la V<sup>e</sup> Convention pour désigner les ressortissants d'un Etat qui ne prend pas part à la guerre et l'article 17 du chapitre III, qui concerne les personnes neutres, prévoit simplement les cas où un ressortissant d'Etat neutre ne peut faire valoir sa qualité de neutre — dans le sens de son appartenance à un Etat neutre — c'est-à-dire lorsqu'il commet des actes hostiles contre un belligérant ou s'il commet des actes en faveur d'un belligérant, notamment s'il prend volontairement du service dans les rangs de la force armée de l'un des belligérants.

Après avoir, à l'article 1<sup>er</sup> du chapitre premier, posé le principe de l'inviolabilité du territoire des Puissances neutres, la V<sup>e</sup> Convention à son article 2, interdit aux belligérants de faire passer à travers le territoire d'une Puissance neutre des troupes ou des convois, soit de munitions soit d'approvisionnements. L'article 3 interdit aux belli-

---

tandis que les petits Etats, qui partaient du principe de la liberté du commerce également en temps de guerre, s'efforcèrent de faire reconnaître les droits de neutres; cf. à ce sujet Kunz p. 204/205.

<sup>79</sup> Seuls sont naturellement sous-entendus ici les droits et devoirs découlant de la neutralité. Il va de soi que chaque Etat neutre bénéficiera des droits et devra respecter les devoirs qui lui incombent comme membre de la communauté internationale; ces droits et devoirs découlent des règles générales du droit international public et se distinguent des droits et devoirs résultant de la neutralité; cf. également Hemberger p. 29.

<sup>80</sup> Cf. p. 14.

<sup>81</sup> Les autres chapitres de la V<sup>e</sup> Convention sont: Chap. II: Des belligérants internés et des blessés soignés chez les neutres; chap. III: Des personnes neutres; chap. IV: Du matériel de chemin de fer; chap. V: Dispositions finales.

<sup>82</sup> Cf. p. 27.

gérants d'installer ou d'utiliser sur le territoire d'une Puissance neutre une station radio-télégraphique ou tout autre appareil destiné à servir comme moyen de communication avec des forces belligérantes sur terre ou sur mer, tandis que l'article 4 interdit que des corps de combattants soient formés ou des bureaux d'enrôlement ouverts sur le territoire d'une Puissance neutre au profit des belligérants. Après que les principaux devoirs des Etats belligérants ont ainsi été fixés, l'article 5 prévoit expressément qu'une Puissance neutre ne doit tolérer sur son territoire aucun de ces actes.

La V<sup>e</sup> Convention prévoit en outre (art. 7 et 8) qu'une Puissance neutre n'est pas tenue d'empêcher l'exportation ou le transit, pour le compte de l'un ou l'autre des belligérants, d'armes, de munitions et, en général, de tout ce qui peut être utile à une armée ou à une flotte, ni d'interdire ou de restreindre l'usage, pour les belligérants, des câbles télégraphiques ou téléphoniques ainsi que des appareils de télégraphie sans fil, qui sont soit sa propriété, soit celle de compagnies ou de particuliers. Si, cependant, une Puissance neutre entend prendre des mesures restrictives ou prohibitives dans l'une ou l'autre des matières relevées ci-dessus, elle est tenue, selon l'art. 9 de la convention, d'appliquer uniformément ces mesures aux belligérants.

La V<sup>e</sup> Convention de La Haye se réfère donc essentiellement à la neutralité strictement militaire et en matière économique elle prévoit simplement que si une Puissance neutre entend appliquer des mesures restrictives, elle est tenue de réserver le même traitement à toutes les Puissances belligérantes. Non seulement la presse n'est pas mentionnée par la Convention, mais encore dans aucun cas il n'est fait la moindre allusion à une éventuelle obligation à laquelle serait tenu l'Etat neutre d'observer une « neutralité morale ».

Cette convention, il est vrai, est loin de constituer une codification complète du droit de neutralité,<sup>83</sup> droit qui s'est développé et se développe, avant tout, à la suite des règles observées par les pays neutres et spécialement par la Suisse<sup>84</sup> à l'occasion de guerres mettant aux

<sup>83</sup> Cf. p. 14.

<sup>84</sup> Cf. p. 20. — La déclaration des droits des neutres, proclamée en premier lieu en 1793 aux Etats-Unis d'Amérique à l'occasion de la première guerre de coalition contre la France, révisée en 1818, imitée et développée en 1819 par le Parlement anglais, a également exercé une certaine influence sur la détermination des droits et des devoirs des neutres; cf. à ce sujet Bluntschli p. 45, également Kjeen p. 35 et s. et Politis (II) p. 45 et s. — La déclaration des droits des neutres reposait sur le principe d'une attitude impartiale et

au droit international, de respecter cette neutralité — s'il n'y a pas d'actes constituant violation de la neutralité de la part de l'Etat neutre — dès le moment où ils auront expressément reconnu la neutralité de l'Etat qui s'en prévaut ou qu'ils auront démontré par leur attitude qu'ils reconnaissent la neutralité proclamée.<sup>74</sup> Juridiquement une déclaration de neutralité n'est du reste pas indispensable, car la neutralité se présume<sup>75</sup> lorsque rien ne permet aux Etats belligérants de craindre une participation à la guerre de la part de l'Etat qui entend rester neutre. La déclaration n'a donc pas un caractère constitutif, mais seulement déclaratif; elle ne crée pas l'état de neutralité, elle se borne à le constater.<sup>76</sup>

En cas de neutralité permanente ou lorsqu'un territoire ou pays a été neutralisé, une telle déclaration de neutralité sera juridiquement encore moins nécessaire, puisque l'Etat intéressé a renoncé ou a été amené à renoncer par avance à prendre parti dans un conflit mettant aux prises d'autres Etats et qu'il a déjà — en cas de neutralité permanente — clairement manifesté sa volonté de rester neutre dans tous conflits ultérieurs. La Suisse n'en a cependant pas moins jugé utile, tant en 1914 qu'en 1939, d'adresser une note aux Puissances en guerre pour rappeler sa volonté de rester neutre.<sup>77</sup>

La neutralité comporte des droits et des obligations tant pour les Etats neutres que pour les Etats en guerre. De tout temps ces derniers se sont naturellement efforcés de minimiser les droits des neutres et d'insister au contraire sur leurs obligations.<sup>78</sup>

<sup>74</sup> Cf. v. Waldkirch (II), p. 24.

<sup>75</sup> Cf. Bluntschli, *Le droit international codifié*, p. 375 note 1 ad art. 749: « Pour rester neutre il n'est pas besoin d'une déclaration spéciale; la neutralité va de soi; elle est la règle; elle se présume »; Schopfer p. 304; Klein p. 75. Otto, *Die Neutralität im Landkriege*, p. 10; v. Verdross (V) p. 311: « Eine völkerrechtliche Pflicht, eine solche Erklärung zu erlassen, besteht aber nicht »; Hemberger p. 23. — C'est à tort, à notre avis, que certains auteurs estiment qu'une déclaration de neutralité ne confère pas à l'Etat de qui elle émane le droit d'être respecté comme neutre, mais qu'elle constitue une simple offre jusqu'à l'acceptation, c'est-à-dire que la neutralité ne se présume pas; cf. dans ce sens Sottile p. 24, Strupp (III) p. 185.

<sup>76</sup> Au sujet de la forme de la déclaration de neutralité, du moment où elle intervient et de ses effets, cf. v. Waldkirch-Vanselow p. 31 et s.

<sup>77</sup> La déclaration de neutralité aura donc en cas de neutralité permanente et encore davantage qu'en matière de neutralité ordinaire, une portée essentiellement politique. — Cf. les déclarations de neutralité faites par le Conseil fédéral suisse en date du 4 août 1914 (F. F. 1914 IV p. 752) et du 31 août 1939 (F. F. 1939 p. 817).

<sup>78</sup> C'est ainsi qu'en matière de neutralité maritime les grandes Puissances ont toujours insisté sur les droits des Etats en guerre et les devoirs des neutres,

prises d'autres pays. Aussi examinerons-nous dans un chapitre spécial la question de savoir si, en l'état actuel du droit de neutralité et bien que la V<sup>e</sup> Convention de La Haye ne prévoise rien à ce sujet, l'Etat neutre est obligé d'intervenir pour restreindre la liberté de la presse et s'il commet une violation de neutralité en n'intervenant pas ou en n'intervenant qu'insuffisamment.<sup>85</sup>

Relevons, cependant, ici déjà que si les belligérants ont le droit de contraindre les pays neutres au respect de leur lutte et de les empêcher de s'immiscer dans leurs opérations militaires, ils n'ont pas le droit d'imposer aux Etats neutres — avec lesquels ils vivent en paix — des lois particulières, de tenter de restreindre leur indépendance, d'asservir leur liberté par des injonctions arbitraires.<sup>86</sup>

Il est d'autant plus difficile de définir exactement les droits et devoirs des Etats neutres que les normes relatives à ces droits et à ces devoirs sont peu sûres et peuvent donner lieu à de nombreuses interprétations.<sup>87</sup> L'on peut cependant préciser que le premier devoir de l'Etat neutre — Grotius et Vattel l'ont déjà relevé — est de ne pas prendre parti. L'Etat neutre ne doit pas prendre part à la guerre, ni directement ni indirectement et, en particulier, il devra s'abstenir de tout acte ayant le caractère d'un secours auxiliaire accordé à l'un ou à l'autre des belligérants.<sup>88</sup> Tous les auteurs sont d'accord sur ce point et les opinions diffèrent seulement sur la question de savoir ce qu'il faut entendre par prendre indirectement part à la guerre. D'autre part, l'Etat neutre devra s'opposer à tout acte d'hostilité tenté par l'un des belligérants contre l'autre sur le territoire neutre et s'abstenir de tout acte de nature à gêner les opérations militaires de l'un des belligérants en dehors du territoire neutre.

amicale à l'égard des Puissances en guerre et elle invitait en outre les ressortissants de l'Etat neutre à s'abstenir de tous actes contraires à une telle attitude.

<sup>85</sup> Cf. p. 163 et s.

<sup>86</sup> Cf. Bonfils, *Manuel de droit international public*, p. 1021 note 144<sup>e</sup>.

<sup>87</sup> Cf. Burckhardt (IV), *Die Unvollkommenheit des Völkerrechts*, p. 2. « Es ist während des Krieges und seither viel von der Unvollkommenheit des Völkerrechts die Rede gewesen; man hat mit Recht darauf hingewiesen, wie unsicher und dehnbar die Normen über die Rechte und auch die Pflichten der Neutralen... »; cf. également Wrede p. 31.

<sup>88</sup> Cf. en particulier Paulick p. 5: « Die Neutralität ist weniger eine Frage der Nützlichkeit als der Vernunft. Über das Prinzip der Unparteilichkeit hinausgehend fordert er die Unterlassung jeglicher Unterstützung der Kriegführenden. »

Alors qu'autrefois le principe d'impartialité était mis au premier rang, l'Etat neutre conservant, à condition de ne pas prendre part aux hostilités, une grande liberté d'action sous la réserve d'accorder le même traitement à tous les belligérants, le principe d'abstention a de plus en plus pris d'importance. « Le devoir d'abstention n'a pas supprimé le devoir d'impartialité, mais il a rétréci ou circonscrit le domaine dans lequel l'Etat neutre reste libre de permettre ou d'interdire. »<sup>89</sup>

Les droits et les devoirs des Etats neutres sont naturellement liés de manière intime. Les neutres n'ont de droits qu'autant qu'ils observent les obligations résultant de la neutralité, c'est-à-dire aussi longtemps qu'aucune violation caractérisée de la neutralité ne peut leur être imputée. Les Etats neutres ont avant tout le droit d'exiger que les Puissances en guerre respectent l'inviolabilité de leur territoire et de continuer d'entretenir des relations avec tous les belligérants. La possibilité pour un Etat neutre d'obtenir le respect de ses droits dépendra naturellement de nombreux facteurs dont certains échappent à son contrôle et qu'il ne peut en conséquence influencer. Une armée forte sera en général — l'histoire l'a prouvé — le meilleur garant de la neutralité. La relation de force existant entre l'Etat neutre et les Puissances belligérantes sera également de nature à faciliter ou à rendre plus difficile au neutre la reconnaissance et le respect de ses droits. La situation géographique, contre laquelle l'Etat neutre ne peut rien, sera, selon les circonstances, favorable ou défavorable au respect des droits du neutre.

Comme les règles du droit de neutralité ne sont, en général, pas définies d'une façon précise et qu'elles donnent lieu à interprétation, l'Etat neutre aura une certaine latitude dans l'observation de ses obligations,<sup>90</sup> et cette latitude sera plus ou moins grande selon le rapport des forces — dans le sens le plus large — existant entre le neutre et les belligérants.

<sup>89</sup> Cf. Maffert p. 8. — Kleen, p. 208, relève que tous les devoirs de la neutralité sont compris dans les deux devoirs cardinaux auxquels se rapportent les fondements de la conduite des neutres envers les belligérants: l'impartialité et l'abstention. Cf. également v. Verdross (V) p. 320: « Dieser Grundsatz der Unparteilichkeit durchzieht wie ein roter Faden das ganze Neutralitätsrecht. »

<sup>90</sup> Cf. Hambro (II) p. 452: « Das Völkerrecht läßt in vielen Fällen den Staaten die Freiheit, die Neutralitätsrechtlichen Fragen nach ihrem freien Ermessen zu regeln. »

## 7. La politique de neutralité

Les droits et les obligations des Etats neutres partent de la volonté de l'Etat neutre de tenir la guerre éloignée de son territoire et de conserver des relations aussi normales que possible avec tous les pays en guerre.<sup>91</sup> C'est par conséquent en fonction de cette volonté que l'Etat neutre sera amené à déterminer les obligations qui lui incombent et il aura tout naturellement tendance, en général, à faire plus que ne le demande le droit strict.<sup>92</sup> Cela ne voudra cependant pas dire que l'Etat neutre considère les règles de droit existantes comme insuffisantes et qu'il reconnaît comme nouvelles règles de droit international les dispositions qu'il juge utile de prendre.<sup>93</sup> Il y a en effet lieu, ici, de distinguer nettement entre le *droit* de neutralité et la *politique* de neutralité<sup>94</sup> que l'Etat intéressé estime nécessaire de suivre et qui sera peut-être tout autant déterminée par le droit positif que par la volonté de l'Etat neutre de ne pas être entraîné dans un conflit et par le rapport des forces entre lui et les Puissances en guerre.

Les modifications apportées à la politique de neutralité pourront, il est vrai, avec le temps et selon les circonstances, entraîner également une modification du droit de neutralité, car — nous avons déjà

<sup>91</sup> Cf. Hilty p. 25.

<sup>92</sup> Cf. Schweizer p. 48; Burckhardt (VI), *Gedanken eines Neutralen*, dans: Polit. Jahrbuch der Schweiz. Eidgenossenschaft 1914 p. 6: «Die Neutralität ist eine Vertrauenssache; ein kleiner neutraler Staat muss darauf bedacht sein, alles zu vermeiden, was den Verdacht der Parteinahme erwecken könnte»; Brunner p. 26.

<sup>93</sup> Cf. p. 17 note 30; — comme Borel (I), *La neutralité de la Suisse dans la Société des Nations*, l'a pertinemment relevé à p. 5: «Une politique autonome ne prend jamais le caractère d'une obligation juridique par le seul fait d'être suivie, même avec continuité, par l'Etat qui la pratique librement.»

<sup>94</sup> von Waldkirch (I) a très bien exposé, à p. 49, la distinction à faire entre le droit et la politique de neutralité et nous y souscrivons entièrement: «Sind unter *Recht* die Normen zu verstehen, die in einer Gemeinschaft in Geltung stehen, so bezeichnet man mit *Politik* die Grundsätze, nach denen die Gemeinschaft gestaltet werden soll. Die Politik braucht als Ziel aber nicht eine Änderung des geltenden Rechtszustandes zu haben, sondern sie kann auch darauf ausgehen, diesen für die Zukunft zu wahren und stärken. Das Verhältnis zwischen Neutralität und Neutralitätspolitik muss gerade so beschaffen sein. Neutralitätspolitik kann, wenn sie ihren Namen rechtfertigen soll, nichts anderes sein, als das Verhalten eines Staates, um in Zukunft seine Neutralität sicherzustellen.» — L'on doit cependant reconnaître avec Hambro (I), *Ideologische Neutralität*, dans: Zeitschrift für öffentliches Recht 1928 p. 511, qu'il est souvent difficile de fixer la limite entre le droit de neutralité et la politique de neutralité parce que tout le droit de neutralité est un compromis. — Cf. égal. supra p. 9 note 1.

ou l'occasion de le relever<sup>95</sup> — le droit de neutralité, comme toute institution juridique du reste, est susceptible de se modifier. Une telle influence de la politique de neutralité sur le droit de neutralité ne pourra cependant pas être présumée et en tout cas il ne sera jamais possible de parler de modification du droit de neutralité pour la seule raison qu'un Etat neutre a jugé opportun, pendant une guerre, de s'imposer dans l'exercice de ses droits et de ses devoirs de neutralité une retenue plus grande que ne l'exigeait le droit positif strict.

La neutralité ne pouvant exister qu'en temps de guerre, l'Etat qui entend rester neutre dans un conflit ultérieur n'a aucunement l'obligation en temps de paix déjà, de pratiquer une politique de neutralité.<sup>96</sup> Il est naturellement libre de le faire; ce ne sera cependant jamais pour lui un devoir, mais un droit.

Qu'en est-il de l'Etat neutralisé? La plupart des auteurs allemands<sup>97</sup> sont d'avis que l'Etat neutralisé — et ils se réfèrent en général à la Suisse qui, comme nous le verrons plus loin,<sup>98</sup> ne doit pas être à notre point de vue classée parmi les Etats neutralisés — a l'obligation déjà en temps de paix de pratiquer une politique de neutralité.<sup>99</sup> Admettre cette opinion équivaldrait, croyons-nous, à reconnaître que la neutralisation a pour effet d'enlever à l'Etat neutralisé une partie de sa souveraineté<sup>100</sup> puisqu'on l'empêcherait

<sup>95</sup> Cf. p. 18 et s.

<sup>96</sup> La plupart des auteurs allemands partagent également cette opinion; cf. en part. Paulick p. 11/12: «In der Tat gibt es keine Rechte und Pflichten der Neutralen im Frieden, man kann hier nur von der Politik eines Staates sprechen.» — En sens contraire Schempp p. 6 «Damit wird der alte völkerrechtliche Grundsatz, dass die Neutralität nur eine Angelegenheit für den Krieg sei, lügendgestraft;» égal. Bockhoff (II), *Neutralität und Demokratie im 20. Jahrhundert*, dans: Nationalsozialistische Monatshefte 1939 p. 49 et s.

<sup>97</sup> Cf. en particulier Strupp (III), p. 208 et s.; Richter p. 12, 23, 116, 199 et 121; Kunz p. 212; Paulick p. 16; Albrecht, *Neutralität und Presse*, p. 47 et s.; Bockhoff (II) p. 49; Bilfinger, *Neutralität und Presse*, dans: Monatshefte für auswärtige Politik, 1939 p. 786.

<sup>98</sup> Cf. p. 50 et s.

<sup>99</sup> Dans le même sens le Suisse Hilty p. 67: «Die Schweiz soll ... der Politik keines dieser Länder (la France et l'Allemagne) weder im Krieg noch im Frieden dienen. Verletzungen der Neutralität dieser Art, auch im Friedenszustande, ... würden unseres Erachtens nach Sinn und Wortlaut der Neutralitätsakte Verletzungen derselben sein.»

<sup>100</sup> Les partisans d'une neutralisation de la Suisse sont d'avis, il est vrai, que la neutralisation n'entraîne aucune diminution de la souveraineté de l'Etat neutralisé mais seulement certaines restrictions à sa liberté d'action; ils ne

de pratiquer, en temps de paix déjà, la politique qu'il juge conforme à ses intérêts, à ses traditions ou aux vœux de sa population.

C'est l'Allemand Strupp,<sup>101</sup> le premier, qui a parlé des « Vorwirkungen » de la neutralisation, entendant, par là, l'obligation imposée à l'Etat neutralisé de suivre une politique de neutralité déterminée déjà en temps de paix. Cette expression a fait école et de récents auteurs allemands<sup>102</sup> s'en sont servis pour s'efforcer de motiver l'obligation qu'aurait à leurs yeux la Suisse de contrôler la presse non seulement en temps de guerre mais également en temps de paix, une telle obligation découlant selon eux de la neutralisation de la Suisse.

A juste raison le professeur Schindler<sup>103</sup> a relevé que les mesures que l'Etat neutre estime nécessaire de prendre en temps de paix dépendent de la libre appréciation de l'Etat intéressé et qu'elles ne peuvent en aucun cas lui être imposées, car il ne s'agit pas d'une affaire dépendant du droit de neutralité, mais d'une question relevant de la politique de neutralité. Albrecht<sup>104</sup> reconnaît du reste la justesse de l'opinion de Schindler pour les Etats neutres, mais estime qu'elle ne s'applique pas aux Etats neutralisés. Schindler<sup>105</sup> a déclaré qu'il ne s'opposait pas à l'emploi du mot « Vorwirkung » si l'on entendait par là l'ensemble des mesures que prend volontairement — en conformité de sa politique de neutralité — un Etat en temps de paix afin de pouvoir rester neutre en temps de guerre. Nous partageons cet avis. Ce n'est cependant pas le sens que les auteurs allemands donnent à ce mot. Ils entendent en effet par « Vorwirkungen » l'influence juridique que la neutralisation exerce, en temps de paix déjà, sur la politique de neutralité de l'Etat neutralisé. Nous admettons avec Albrecht que des obligations peuvent exister déjà en temps

---

pouvaient naturellement aboutir à une autre conclusion dès le moment où ils entendaient déclarer que la Suisse a été neutralisée, car personne ne saurait prétendre, de bonne foi, que la Suisse n'est pas un Etat souverain.

<sup>101</sup> Cf. Strupp (III) p. 212. — Certains auteurs avaient déjà précédemment exprimé l'avis que l'Etat neutralisé était tenu — politiquement — de pratiquer en temps de paix une politique de neutralité; c'est cependant Strupp qui, le premier, en a voulu faire une obligation juridique et qui à cet effet a employé l'expression de « Vorwirkung ».

<sup>102</sup> Cf. en part. Albrecht p. 44 et s.

<sup>103</sup> Cf. Schindler (I), *Neutralität und Presse*, dans « Neue Schweizer Rundschau » 1939 p. 531.

<sup>104</sup> Cf. Albrecht p. 44.

<sup>105</sup> Cf. Schindler (I) p. 531.

de paix pour les Etats neutralisés. Mais, à notre avis, ces obligations, l'Etat neutralisé devra les connaître; elles seront expressément contenues dans l'acte de neutralisation et l'Etat neutralisé se sera expressément ou tacitement déclaré d'accord de les observer (par exemple interdiction d'avoir une armée, de construire des fortifications, des lignes de chemins de fer stratégiques, etc.). Indépendamment des obligations contractées, l'Etat neutralisé sera libre de pratiquer la politique qu'il voudra. Il ne pourra pas exister pour lui de « Vorwirkungen » au sens que donnent à ce mot Strupp et Albrecht, car ses devoirs en temps de paix seront exactement définis par les obligations qui lui auront été imposées par l'acte de neutralisation.<sup>106</sup> Si un Etat était juridiquement obligé de suivre une politique déterminée, on n'aurait plus affaire à un Etat indépendant neutralisé, mais à un Etat vassal des puissances ayant signé l'acte de neutralisation.

Si l'Etat neutre et l'Etat neutralisé n'ont, juridiquement, aucune obligation de faire une politique de neutralité en temps de paix, il va sans dire qu'ils auront toujours intérêt à pratiquer une telle politique s'ils veulent mettre le plus de chances possibles de leur côté pour que leur neutralité soit respectée au cours d'un conflit ultérieur. Et un Etat comme la Suisse, qui entend d'une façon permanente rester en dehors de toute guerre, devra naturellement, à plus forte raison, suivre une politique de neutralité propre à écarter tout doute quant à sa volonté<sup>107</sup> de rester neutre dans tout conflit ultérieur quel qu'il soit.<sup>108</sup> Mais cette politique de neutralité — et précisément parce

<sup>106</sup> Cf. v. Waldkirch-Vanselow p. 13: « Nicht rechtlichen, sondern politischen Charakter haben die sogenannten 'Vorwirkungen' der dauernden Neutralität; » cf. égal. v. Waldkirch (I) p. 22.

<sup>107</sup> Cf. Konrad Falke (I), *Der Geist der Gewalt und eine Auseinandersetzung über die schweizerische Neutralität*, p. 21: « Die neutrale Schweiz mag noch so sehr rüsten; ... es wird doch ihre Streitmacht immer zu klein sein, um sie vor Krieg zu bewahren, sofern nicht ihr Neutralitätswille über jeden Zweifel erhaben dasteht und sie so zu einem X macht, das jeder unserer Nachbarn unbesorgt in seine Rechnung einsetzen darf, weil er weiß, es wird sich niemals in irgend einer Richtung 'auflösen'; » Huber (II), *Die schweizerische Neutralität und der Völkerbund* p. 76: « Eine Neutralität, hinter der kein Wille und keine Kraft steht, sie aufrecht zu erhalten, kann auf die Dauer keinen Bestand haben. »

<sup>108</sup> L'Etat neutre à titre permanent ne conclura par ex. aucun traité d'alliance propre à le faire participer à des hostilités, car ce faisant il renoncerait précisément au caractère permanent de sa neutralité. C'est la raison pour laquelle la Suisse ne s'est déclarée en mesure d'adhérer au pacte de la Société des Nations qu'à la condition de ne pas avoir à participer à des sanctions militaires éventuelles — cf. à ce propos p. 61 et s. —; cf. égal. p. 41 où nous relevons qu'aussi bien à la suite du traité d'alliance offensive et défensive du 19 août

qu'on se trouve ici exclusivement dans le domaine de la politique et non dans le domaine du droit — il appartiendra uniquement à l'État neutre de la déterminer sans devoir souffrir aucune immixtion étrangère.<sup>109</sup>

## CHAPITRE II

# LA NEUTRALITÉ DE LA SUISSE

### 1. Aperçu historique

Si ce n'est qu'au XVII<sup>e</sup> siècle que l'emploi du mot neutralité s'est généralisé en Suisse, l'attitude de neutralité était pourtant connue des anciens confédérés sous l'expression de « stille sitzen » qui peut être rendue en français par « se tenir tranquille ». <sup>1</sup> L'on ne saurait cependant placer sur le même plan l'attitude de neutralité observée par les premiers cantons <sup>2</sup> et celle adoptée ultérieurement à l'égard de l'étranger. Comme l'a relevé Schweizer, <sup>3</sup> l'on peut distinguer au cours de l'histoire de la Suisse cinq applications différentes de neutralité: 1<sup>o</sup> la neutralité intérieure, c'est-à-dire la neutralité observée par certains cantons ou territoires suisses situés à l'intérieur des frontières suisses lors de guerres civiles; 2<sup>o</sup> la neutralité de territoires étrangers situés en Suisse lors de guerres entre l'État dont ils dépendaient et les confédérés; 3<sup>o</sup> l'extension de la neutralité suisse à des territoires étrangers situés hors des frontières suisses; 4<sup>o</sup> la neutralité de certains cantons à l'égard de guerres étrangères:

1798 qu'à la suite du traité d'alliance défensive du 17 septembre 1803, tous deux conclus entre la République helvétique et la France, la neutralité de la Suisse avait en fait cessé d'exister.

<sup>109</sup> Cf. Borel (I), p. 5: « Les obligations de la neutralité sont celles que consacre une interprétation loyale mais stricte du droit international reconnu. Elles ne vont pas au-delà et hors de ces limites règne la liberté de l'État. Ceci est le domaine de la politique de neutralité, que l'État est en droit de déterminer selon ses intérêts et selon les circonstances. »

<sup>1</sup> Littéralement: « rester assis immobiles ».

<sup>2</sup> La plupart des cantons avaient déjà observé une attitude de neutralité avant leur entrée dans la Confédération; ainsi par exemple Zurich et Bâle en 1254. Cf. Schweizer p. 189.

<sup>3</sup> Cf. Schweizer p. 138 et s.

et 5<sup>e</sup> la neutralité de la Confédération tout entière à l'égard de guerres étrangères.

Nous n'examinerons brièvement que l'évolution de cette dernière manifestation de la neutralité, car elle seule nous intéresse ici.<sup>4</sup>

L'époque allant de la fondation de la Confédération par Uri, Schwyz et Unterwald le 1<sup>er</sup> août 1291 jusqu'au XVI<sup>e</sup> siècle n'a guère été propice à la neutralité. A la suite des luttes victorieuses contre l'Autriche, à Morgarten d'abord (1315) puis à Sempach (1386) et Naefels (1388), assurant l'indépendance de la Confédération, cette période fut caractérisée par une politique d'expansion et de conquêtes au cours de laquelle la Suisse réussit à exercer une forte influence en Europe.<sup>5</sup>

Rien d'étonnant, dans ces conditions, qu'une attitude neutre ait été l'exception; elle n'était observée que lorsque les circonstances faisaient apparaître opportun de ne pas se mêler aux affaires des autres. Des engagements de neutralité ont cependant été contractés à quelques occasions lors de la conclusion de traités d'alliances ayant pour objet de ne pas soutenir l'agresseur en cas de conflits.<sup>6</sup> D'autre part, c'est de l'année 1507 que date la première déclaration de neutralité de la diète à l'occasion de la guerre entre l'empereur Maximilien et la France.<sup>7</sup>

La défaite de Marignan (1515) porta un coup sensible à la puissance de la Suisse au point de vue militaire et partant à son influence dans la politique européenne. C'est à partir de ce moment que la politique de la Confédération s'orienta vers la neutralité.<sup>8</sup> Il était en effet devenu évident que la Suisse ne pourrait subsister que si elle se tenait éloignée des conflits des autres puissances; un changement de politique extérieure était en conséquence nécessaire. D'autre part, la Réformation contribua, indirectement, à renforcer l'idée qu'une politique de neutralité était dorénavant la seule compatible au développement de la Suisse. Tout soutien accordé par les cantons protestants à leurs coreligionnaires étrangers n'aurait en effet pas manqué d'entraîner

<sup>4</sup> Pour les quatre premières manifestations de neutralité, cf. Schweizer p. 138-157.

<sup>5</sup> Cf. Schweizer p. 191; v. Waldkirch (I) p. 7; Paulick p. 29/30.

<sup>6</sup> Cf. Brunner p. 2.

<sup>7</sup> Cf. Schweizer p. 193 et s.; Brunner p. 2.

<sup>8</sup> «Die glorreiche Niederlage der Schweiz bei Marignano 1515 bildet den Wendepunkt» Huber II p. 69.

un appui analogue des cantons catholiques en faveur des États défendant la cause du catholicisme lors des guerres de religion. Aussi l'on a pu dire que la neutralité suisse était devenue une nécessité.<sup>9</sup>

Si au début de la guerre de Trente ans le passage de troupes étrangères par le territoire suisse fut autorisé à quelques occasions par les divers cantons intéressés, conformément au droit de neutralité de l'époque,<sup>10</sup> les Confédérés se rendirent rapidement compte des ennuis qui pouvaient en résulter. Aussi le 2 février 1638 la diète interdit-elle tout passage de troupes par territoire suisse.<sup>11</sup>

Malgré de nombreux dangers, la neutralité put être sauvegardée au cours de la guerre de Trente ans; cela eut pour conséquence que l'indépendance de droit de la Suisse fut reconnue par le traité de Westphalie (1648). Dès ce moment la politique de neutralité devint une «maxime d'état»<sup>12</sup> qui fut appliquée tant lors des guerres de Louis XIV (1667-1698) que lors des guerres de succession d'Espagne (1701-1714), de Pologne (1733-1738) et d'Autriche (1741-1748) ainsi qu'au cours de la première guerre de coalition contre la France (1792-1797). Les Confédérés ne réussirent pas, il est vrai, à défendre toujours avec le même bonheur le principe de la neutralité suisse au cours de cette période. C'est ainsi, par exemple, qu'ils ne purent empêcher le passage par le territoire suisse de l'armée du comte Mercy lors de la guerre de succession d'Espagne. Ce fait cependant, pas plus que d'autres de moindre importance, n'entraînèrent un abandon de la neutralité observée à l'égard des pays belligérants.<sup>13</sup>

<sup>9</sup> Cf. Brunner p. 4; Huber II p. 69; v. Waldkirch I p. 8; v. Waldkirch II p. 3; Schweizer p. 197: «Dem Neutralitätsprinzip allein ist es zu verdanken, dass die Schweiz über die Glaubenspaltung nicht zerfallen ist.»

<sup>10</sup> Cf. Grotius, *De jure belli ac pacis*, lib. III, cap. 17: «Eorum, qui à bello abstinere, officium est, nihil facere... quo pistam bellum gerentis motus impediatur, in re vero dubia aequos se praebere utrisque, in permittendo transitu, in comitatu praebendo legionibus.» Schweizer p. 259-260. — *Supra* p. 21.

<sup>11</sup> Cf. Schweizer p. 269.

<sup>12</sup> Cf. Hüty p. 31; v. Waldkirch I p. 9; v. Waldkirch II p. 3; Faurlick p. 37; Huber II p. 70: «In einer Antwort an das Regensburger Reichskollegium vom 8. April 1689 bezeichnete die eidgenössische Tagsatzung die Neutralitätspolitik geradezu als eine 'Grundfeste' des Staates.» Schweizer p. 283 et s.; Cramer p. 27; Gagliardi (II), *Die Entstehung der schweizerischen Neutralität*, p. 12.

<sup>13</sup> Au sujet des différentes atteintes à la neutralité et des dangers courus par la neutralité suisse de la guerre de Trente ans (1618-1648) à la première guerre de coalition contre la France (1792-1797), cf. Schweizer p. 213 à 528 ainsi que le résumé de Brunner p. 5 à 11; cf. égal. Cramer p. 12 à 50.

Alors que, malgré toutes les difficultés rencontrées, la Suisse avait réussi à rester en dehors des différents conflits qui eurent lieu depuis la paix de Westphalie jusqu'à la première guerre de coalition contre la France, il ne lui fut pas possible de sauvegarder son indépendance lorsque Napoléon ayant battu ses adversaires, voulut s'assurer de la position stratégique de première importance que présentait le territoire suisse.

L'invasion de la Suisse par la France débuta le 15 décembre 1797 par l'occupation de l'évêché de Bâle et elle se poursuivit rapidement au printemps 1798. Le 19 août de la même année la République helvétique était amenée à signer un traité d'alliance offensive et défensive qui faisait de la Suisse un Etat vassal de la France, mettant brusquement fin à son indépendance et en conséquence à la possibilité pour elle de rester neutre dans des conflits ultérieurs. Déjà au cours de la deuxième guerre de coalition (1799-1802) du reste, les opérations militaires se déroulèrent en grande partie sur territoire suisse; la neutralité se trouvait donc pratiquement supprimée.

Le traité d'alliance offensive et défensive de 1798 fut remplacé le 17 septembre 1803 par une alliance défensive qui, certes, portait formellement moins préjudice à la neutralité que ne l'avait fait le traité de 1798. En fait cependant, tant que dura ce nouveau traité, la neutralité suisse ne fut qu'une fiction.<sup>14</sup> La Suisse n'ayant pas retrouvé son indépendance et restant un Etat vassal de la France, il ne lui était en effet pratiquement pas possible d'être considérée comme un Etat indépendant par les adversaires de la France.

On le vit bien lorsqu'en 1805 l'empereur entra de nouveau en guerre contre l'Autriche et la Russie (3<sup>me</sup> guerre de coalition). La diète ne réussit pas à obtenir l'assurance de l'Autriche que la neutralité suisse serait respectée. L'Autriche déclara ne vouloir reconnaître la neutralité suisse que si la France donnait des assurances analogues. Bien que Napoléon n'ait voulu prendre aucun engagement de ce genre, il ne porta cependant pas atteinte à la neutralité suisse, ses rapides conquêtes lui ayant permis de porter la guerre suffisamment loin des frontières suisses.<sup>15</sup>

Lorsqu'en 1809 Napoléon se trouva une nouvelle fois en guerre contre l'Autriche, la Suisse dut consentir au passage de troupes fran-

<sup>14</sup> Cf. Schweizer p. 534.

<sup>15</sup> Cf. Schweizer p. 536.

çaises. Ce fait, ainsi que l'obligation contractée par la Suisse en 1812 de mettre 12 000 hommes à disposition de la France, prouvent que durant toute cette période la neutralité suisse avait pratiquement cessé d'exister, bien que la Suisse n'ait pas manqué, à chaque occasion, de protester contre les atteintes portées à sa neutralité et que Napoléon lui-même ait reconnu l'opportunité de la neutralité suisse « à l'heureuse époque de la paix générale ». <sup>16</sup>

Dès que l'étoile de Napoléon commença à pâlir, la Suisse s'efforça de rétablir sa neutralité. Immédiatement après la bataille de Leipzig, la diète, convoquée spécialement, déclara solennellement, le 15 novembre 1813, que la Confédération entendait s'abstenir de toute participation à la guerre et observer une attitude de stricte neutralité; elle fit parvenir le 18 novembre une déclaration dans ce sens à tous les Etats en guerre: France, Autriche, Russie et Prusse. <sup>17</sup>

La France ayant, du fait des circonstances, intérêt cette fois-ci au maintien de la neutralité suisse, Napoléon informa la diète de son intention de respecter la neutralité de la Confédération. <sup>18</sup> Les alliés, en revanche, pour toute réponse à la déclaration de neutralité de la diète, firent entrer en Suisse, les 20 et 21 décembre 1813, une armée forte de 130-150 000 hommes, à laquelle la Confédération ne pouvait guère opposer plus de 12-13 000 hommes. La Suisse, mal préparée militairement, ne pouvait espérer faire respecter par la force sa neutralité, pas plus qu'elle n'avait été en mesure de le faire lors de l'entrée en Suisse des armées françaises en 1798. Les troupes suisses furent en conséquence retirées puis licenciées.

Les Etats alliés, cependant, au moment même où leurs troupes passaient par la Suisse pour aller combattre les armées de Napoléon, déclaraient expressément qu'ils reconnaîtraient et respecteraient à nouveau la neutralité suisse dès le jour où la Suisse se trouverait libérée de toute influence française. La note remise par l'Autriche et

<sup>16</sup> En 1800, Napoléon, alors premier consul, dans ses instructions à son représentant en Suisse, qualifie la neutralité suisse de « privilège heureux respecté par la guerre et le temps »; il ajoute toutefois: « Ce n'est donc qu'à l'heureuse époque de la paix générale, lorsque tout ce qui a été ébranlé deviendra fixe, que la Suisse pourra reconquérir et son indépendance absolue et une constitution définitive... » cité par Schweizer à p. 533-534.

<sup>17</sup> Cf. Schweizer p. 539.

<sup>18</sup> « La neutralité que la diète a proclamée est à la fois conforme aux obligations de vos traités et à vos plus chers intérêts. Je reconnais cette neutralité et j'ai donné les ordres nécessaires pour qu'elle soit respectée » cité par Schweizer p. 541.

la Russie à la diète, le 21 décembre 1813 — soit alors que les troupes alliées avaient déjà pénétré sur territoire suisse — relevait en particulier: « Les fléaux de la révolution française, les guerres qui depuis 30 ans sapèrent jusque dans ses fondements la prospérité de tous les Etats de l'Europe, n'épargnèrent pas la Suisse... L'Empereur Napoléon finit par établir sur les débris de la confédération suisse... une influence directe, permanente et incompatible avec la liberté de la République, avec cette liberté antique, respectée par toutes les puissances de l'Europe... avec cette première condition de la neutralité d'un Etat... les Puissances désirent que la Suisse recouvre avec l'Europe entière la jouissance de ce premier droit des nations, qu'elle recouvre avec ses anciennes frontières les moyens de la soutenir. Elles ne peuvent admettre une neutralité qui dans les rapports actuels n'existe que de nom... Leurs Majestés Impériales et Royales prennent l'engagement solennel de ne pas poser les armes avant que d'avoir assuré à la Suisse les parties que la France en a arrachées. Sans prétention aucune de s'immiscer dans ses rapports intérieurs, elles ne souffriront pas que cet Etat reste placé sous une influence étrangère. Elles reconnaîtront sa neutralité le jour où il sera libre et indépendant. »<sup>19</sup>

La déclaration des alliés fut envisagée par la Suisse comme la reconnaissance de son droit à être neutre et indépendante. C'est à cette déclaration que les négociateurs suisses au Congrès de Vienne se référèrent pour obtenir des Puissances participantes la reconnaissance de la neutralité de la Suisse.<sup>20</sup>

Le rapport du 16 janvier 1815 rédigé par le Comité des ministres chargé au cours du Congrès de Vienne d'examiner les questions se rapportant à la Suisse, reflète l'opinion des grandes Puissances en ce qui concerne la demande présentée par la Suisse que sa neutralité soit reconnue: « Les Puissances alliées se sont engagées à reconnaître et à faire reconnaître, à l'époque de la pacification générale, la neutralité perpétuelle du corps helvétique, de lui restituer les pays qui lui furent enlevés...; mais de ne considérer ces engagements comme obligatoires

<sup>19</sup> Cité par Schweizer p. 546-547.

<sup>20</sup> En ce qui concerne les instructions données par la diète aux négociateurs suisses cf. Schweizer p. 550 et s., Brunner p. 16 et s. — La première paix de Paris (30 mai 1815) n'avait rien prévu quant à la neutralité suisse; il était simplement constaté (art. 6) que « la Suisse, indépendante, continuera de se gouverner par elle-même ».

qu'autant que la Suisse, en compensation des avantages qui lui étaient réservés, offrirait à l'Europe tant par ses institutions cantonales que par la nature de son système fédératif, une garantie suffisante de l'aptitude de la nouvelle confédération à maintenir sa tranquillité intérieure et par cela même à faire respecter la neutralité de son territoire». <sup>21</sup>

Les questions relatives aux frontières de la Suisse ayant été réglées, le Congrès fit en date du 20 mars 1815 la déclaration suivante, signée par les représentants de l'Autriche, de l'Espagne, de la France, de la Grande-Bretagne, du Portugal, de la Prusse, de la Russie et de la Suède:

« Les Puissances appelées à intervenir dans l'arrangement des affaires de la Suisse, pour l'exécution de l'article 6 du traité de Paris du 30 mai 1814, ayant reconnu que l'intérêt général réclame en faveur du Corps helvétique l'avantage d'une neutralité perpétuelle; et voulant, par des restitutions territoriales et des cessions, lui fournir les moyens d'assurer son indépendance et maintenir sa neutralité:

Après avoir recueilli toutes les informations sur les intérêts des différents cantons, et pris en considération les demandes qui leur ont été adressées par la légation helvétique,

Déclarent:

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'article 32 du susdit traité de Paris du 30 mai, doit compléter les dispositions de ce traité. » <sup>22</sup>

<sup>21</sup> Cf. Schweizer p. 552/553. — Ce document est également intéressant du fait qu'il emploie pour la première fois l'expression « neutralité perpétuelle » alors que précédemment — et encore dans la premier projet de rapport du comité des ministres, du 18 décembre 1814 — il n'était parlé que de « neutralité ». L'emploi des mots « neutralité perpétuelle » tend à prouver que les Puissances au Congrès de Vienne reconnaissaient que la neutralité de la Suisse n'était pas seulement passagère, dépendant des circonstances, mais qu'elle constituait la base de la politique extérieure suivie par la Confédération depuis le 16<sup>e</sup> siècle.

<sup>22</sup> Cf. Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale, du 4 août 1915 concernant la question de l'accession de la Suisse à la Société des Nations avec annexes, p. 337 et s.; Strupp (I), Documents pour servir à l'histoire du droit des gens, p. 188.

Cette « déclaration » était suivie d'une « transaction » dans laquelle les nouvelles frontières de la Suisse étaient fixées. Les dispositions de la transaction furent reprises dans l'essentiel aux articles 74-83 des actes du Congrès de Vienne.

Les huit Puissances signataires de la « déclaration » du 20 mars 1815 s'engageaient donc à reconnaître et à garantir<sup>23</sup> la neutralité perpétuelle de la Suisse dès que celle-ci aurait donné son accord aux dispositions prises par le Congrès de Vienne au sujet des frontières de la Confédération. Cette condition fut remplie par la Suisse par une déclaration adressée au Congrès de Vienne en date du 27 mai 1815 ayant le contenu suivant :<sup>24</sup>

« 1<sup>o</sup> La diète accède, au nom de la confédération suisse, à la déclaration des puissances réunies au Congrès de Vienne en date du 20 mars 1815, et promet que les stipulations de la transaction insérée dans cet acte seront fidèlement et religieusement observées.

2<sup>o</sup> La diète exprime la gratitude éternelle de la nation suisse envers les hautes puissances qui, par la déclaration susdite, lui rendent, avec une démarcation plus favorable, d'anciennes frontières importantes; réunissent trois nouveaux cantons à son alliance, et promettent solennellement de reconnaître et garantir la neutralité perpétuelle que l'intérêt général de l'Europe réclame en faveur du corps helvétique. Elle témoigne les mêmes sentiments de reconnaissance pour la bienveillance soutenue avec laquelle les augustes souverains se sont occupés de la conciliation des différends qui s'étaient élevés entre les cantons.

3<sup>o</sup> ... »

La Suisse ayant accédé à la déclaration du 20 mars 1815, plus rien ne s'opposait, aux termes mêmes de cette déclaration, à la reconnaissance solennelle de la neutralité de la Confédération. Ce n'est cependant que le 20 novembre 1815 que l'acte portant reconnaissance et garantie de la neutralité perpétuelle de la Suisse et de l'inviolabilité de son territoire fut établi à Paris. Le 10 mars 1815, en effet, Napoléon était revenu de l'Île d'Elbe et avait repris la lutte. La Confédération se trouva devant une situation délicate; au moment même où la Suisse se réclamant de sa neutralité traditionnelle s'efforçait d'obtenir la reconnaissance de cette neutralité par les grandes Puissances,

<sup>23</sup> Au sujet de la garantie de la neutralité suisse cf. p. 52 note 41.

<sup>24</sup> Cf. Strupp (I) p. 188.

les événements la contraignaient à prendre parti contre Napoléon, car la victoire de ce dernier aurait eu toute chance d'écartier la possibilité de pratiquer à l'avenir une politique de neutralité.<sup>25</sup> La Confédération coopéra en conséquence militairement avec les Puissances alliées, dont les troupes empruntèrent le territoire suisse.<sup>26</sup> La neutralité de la Suisse se trouva donc une nouvelle fois écartée jusqu'au moment de la seconde paix de Paris où satisfaction fut enfin donnée à la Suisse; la neutralité de la Confédération était expressément reconnue et garantie.

L'«*acte portant reconnaissance et garantie de la neutralité perpétuelle de la Suisse et de l'inviolabilité de son territoire*» du 20 novembre 1815 a la teneur suivante:

«L'accession de la Suisse à la Déclaration donnée à Vienne le 20 mars 1815 par les Puissances signataires du Traité de Paris ayant été dûment notifiée aux Ministres des Cours impériales et royales par l'Acte de la Diète Helvétique du vingt-sept mai suivant, rien ne s'opposait à ce que l'acte de la reconnaissance et de la garantie de la neutralité perpétuelle de la Suisse dans ses nouvelles frontières fût fait conformément à la Déclaration susdite. Mais les Puissances ont jugé convenable de suspendre jusqu'à ce jour la signature de cet Acte à cause des changements que les événements de la guerre et les arrangements qui devaient en être la suite pouvaient apporter aux limites de la Suisse, et des modifications qui pouvaient aussi en résulter dans les dispositions relatives au territoire associé au bienfait de la neutralité du Corps Helvétique.

Ces changements se trouvant déterminés par les stipulations du Traité de Paris de ce jour, les Puissances signataires de la Déclaration de Vienne du 20 mars font par le présent Acte une reconnaissance formelle et authentique de la neutralité perpé-

<sup>25</sup> Cf. Schweizer p. 559: «Dass die Schweiz damals nicht neutral bleiben konnte und dürfte, wird von den meisten Geschichtsschreibern als selbstverständlich betrachtet»; Huber (II) p. 73: «Nicht eine Preisgabe des Gedankens der Neutralität, sondern ein Kampf für sie bedeutete die Haltung der Schweiz im Jahre 1815.»

<sup>26</sup> C'est par une convention du 20 mai 1815 — donc 7 jours avant que la diète accède à la déclaration du 20 mars 1815 — que de la Suisse adhéra à la Coalition des alliés, autorisant en particulier le passage des troupes alliées sur une partie du sol helvétique. Les Puissances signataires du second Traité de Paris déclarèrent cependant expressément qu'on ne pouvait tirer de ce fait aucune conclusion défavorable aux droits de la Suisse relativement à sa neutralité; — cf. l'acte portant reconnaissance et garantie de la neutralité perpétuelle de la Suisse et l'inviolabilité de son territoire, cité ci-après.

tuelle de la Suisse, et Elles lui garantissent l'intégrité et l'inviolabilité de son territoire dans ses nouvelles limites, telles qu'elles sont fixées tant par l'Acte du Congrès de Vienne que par le Traité de Paris de ce jour et telles qu'elles le seront ultérieurement, conformément à la disposition du Protocole du 3 novembre, ci-joint en extrait, qui stipule en faveur du Corps Helvétique un nouvel accroissement de territoire, à prendre sur la Savoie pour arrondir et désenclaver le canton de Genève.

Les Puissances reconnaissent et garantissent également la neutralité des parties de la Savoie désignées par l'Acte du Congrès de Vienne du 29 mars 1815 et par le Traité de Paris de ce jour, comme devant jouir de la neutralité de la Suisse, de la même manière que si elles appartenait à celle-ci.

Les Puissances signataires de la Déclaration du 20 mars reconnaissent authentiquement par le présent Acte que la neutralité et l'inviolabilité de la Suisse et son indépendance de toute influence étrangère sont dans les vrais intérêts de la politique de l'Europe entière.

Elles déclarent qu'aucune induction défavorable aux droits de la Suisse, relativement à sa neutralité et à l'inviolabilité de son territoire, ne peut ni ne doit être tirée des événements qui ont amené le passage des troupes alliées sur une partie du sol helvétique. Ce passage librement consenti par les cantons dans la Convention du 20 mai a été le résultat nécessaire de l'adhésion franche de la Suisse aux principes manifestés par les Puissances signataires du Traité d'alliance du 25 mars.

Les Puissances se plaisent à reconnaître que la conduite de la Suisse dans cette circonstance d'épreuve a montré qu'elle savait faire de grands sacrifices au bien général et au soutien d'une cause que toutes les Puissances de l'Europe ont défendue et qu'enfin la Suisse était digne d'obtenir les avantages qui lui sont assurés, soit par les dispositions du Congrès de Vienne, soit par le Traité de Paris de ce jour, soit par le présent Acte, auquel toutes les Puissances de l'Europe sont invitées à accéder.

En foi de quoi la présente Déclaration a été faite et signée à Paris le 20 novembre de l'an de grâce mil huit cent quinze.»<sup>27</sup>

Cet acte fut signé par les représentants de l'Autriche, de la France, de la Grande-Bretagne, de la Prusse et de la Russie. Le Portugal, l'Espagne et la Suède le ratifièrent ultérieurement.

La déclaration du 20 novembre 1815 ne modifiait en droit et en fait en rien la politique de neutralité suivie par la Confédération

<sup>27</sup> Cf. Strupp (I) p. 189.

depuis Marignan.<sup>28</sup> Elle présentait cependant l'avantage que les grandes Puissances s'engageaient solennellement à respecter la neutralité de la Confédération qui était en outre reconnue comme étant dans l'intérêt de l'Europe.

Au cours des années suivantes et jusqu'à la guerre de 1914-1918 la neutralité suisse ne fut jamais réellement en danger, toutes les questions qui se posèrent ayant toujours pu être réglées à l'amiable, dans le sens d'un raffermissement de la neutralité.

La période de 1815 à 1848 fut caractérisée par la nécessité pour la Suisse de s'opposer résolument aux tentatives d'ingérence des Etats voisins, en particulier en matière de droit d'asile et à l'occasion des guerres du Sonderbund. Certains Etats, en effet, avaient manifesté l'intention d'exercer un droit de contrôle sur les affaires intérieures de la Confédération en se prévalant des actes du Congrès de Vienne relatifs à la neutralité suisse.

De 1848 à 1914 la Suisse eut à différentes reprises l'occasion de prouver qu'elle entendait, fidèle à la tradition, observer une attitude de stricte neutralité, non seulement en ne participant pas aux conflits qui surgirent entre ses voisins et en ne favorisant d'aucune façon l'un ou l'autre des belligérants, mais encore en évitant tout ce qui pouvait être de nature à compromettre sa neutralité lors d'une guerre ultérieure. Ainsi la diète refusa en 1848 de donner suite à la proposition d'alliance offensive et défensive faite par le roi de Sardaigne lequel cherchait un allié pour soutenir la Lombardie qui s'insurgeait contre l'Autriche. La guerre de Crimée n'a pas présenté de grands dangers pour la neutralité suisse, en raison de l'éloignement du théâtre des opérations. La question de la principauté de Neuchâtel qui était en même temps canton suisse (1857), joua un rôle plus important; en 1833 déjà, le mouvement qui s'était produit dans la principauté avait révélé que la situation ne pouvait à la longue se maintenir sans qu'il en résulte de graves inconvénients pour la Confédération. Aussi la révolution neuchâteloise de 1848 eut pour effet de liquider une situation qui aurait risqué de subsister, le roi de

---

<sup>28</sup> Nous verrons plus loin que ce point est un des plus contestés de l'histoire de la neutralité de la Suisse. De nombreux auteurs estiment en effet que par la déclaration du 20 mars 1815 la Suisse a été neutralisée, c'est-à-dire qu'à partir de cette date la Confédération a l'obligation de pratiquer une politique de stricte neutralité, non seulement en temps de guerre mais déjà en temps de paix; cf. p. 50.

Prusse n'étant pas disposé à renoncer de son plein gré à ses droits sur la principauté. La guerre entre la France et l'Autriche, en 1859, à la suite de laquelle la Lombardie fit retour à l'Italie, présenta en raison de sa proximité du territoire suisse et de l'occupation de la Savoie<sup>29</sup> par la France et la Sardaigne, un danger notablement plus important pour la neutralité suisse. La Confédération réussit cependant à rester en dehors du conflit et il en fut de même en 1869 lorsque le roi de Prusse réalisa l'unité de l'Allemagne en battant, avec l'aide de l'Italie, les Autrichiens à Sadowa. L'année 1859 avait en outre été marquée par un fait important dans la politique de neutralité de la Suisse, à savoir l'interdiction décrétée par la Confédération à ses ressortissants d'accepter de servir dans une armée étrangère.<sup>30</sup>

Si la neutralité de la Suisse ne courut pas de véritables dangers au cours de la guerre franco-allemande de 1870/71, déjà en raison de la localisation du conflit, il n'en fut pas de même durant la première guerre mondiale (1914-1918). La Suisse se trouva en effet alors placée, de par sa situation géographique, entre les deux groupes de belligérants et il est naturel que dans ces conditions il ait été plus difficile de faire respecter une neutralité qui ne s'accordait pas avec les efforts déployés de part et d'autre pour vaincre l'adversaire. La première guerre mondiale fut marquée d'un fait nouveau : l'emploi de l'arme économique pour affaiblir l'ennemi. Cela ne pouvait manquer de créer pour la Suisse, dépendant fortement de ses échanges commerciaux avec tous les pays l'environnant, une situation difficile et ses rapports avec les Etats en guerre en furent tout naturellement influencés. Les difficultés augmentèrent encore pour la Suisse au cours de la seconde guerre mondiale ; à l'arme économique, considérablement renforcée depuis 1914-1918, vint s'ajouter l'arme de la propagande qui joua un rôle insoupçonné jusqu'alors. En outre la Suisse se trouva à un moment donné complètement entourée par des territoires contrôlés par un seul des belligérants. Enfin la situation des Etats neutres rencontra, d'une façon générale, de moins en moins de compréhension de la part des Etats en guerre.

<sup>29</sup> La neutralité de la Savoie avait été reconnue par les Puissances participantes au traité de Vienne dans l'acte même portant reconnaissance et garantie de la neutralité perpétuelle de la Suisse, du 20 novembre 1815 (cf. p. 46).

<sup>30</sup> Cf. *Rapport du Conseil fédéral sur l'année 1859* (F. F. 1860 II p. 167 et L. F. VI. p. 312).

† Pointet, La neutralité

## 2. La nature juridique de la neutralité de la Suisse

### a) Généralités

La nature juridique de la neutralité dite permanente<sup>31</sup> de la Suisse est-elle celle de la neutralité ordinaire ou au contraire différente comme le prétendent les auteurs qui estiment que la Suisse a été neutralisée par les Actes de Vienne de 1815?<sup>32</sup>

Cette question est importante parce que les effets de la neutralité et de la neutralisation sont différents. En particulier la neutralité ne produit d'effets qu'en temps de guerre,<sup>33</sup> tandis que la neutralisation peut avoir des effets déjà en temps de paix.<sup>34</sup>

Les auteurs qui ont étudié la nature de la neutralisation s'accordent à en donner une définition dont les points essentiels sont les suivants: accord entre plusieurs Etats par lequel l'un d'eux, l'Etat neutralisé, s'engage à observer une stricte neutralité dans tous cas

<sup>31</sup> C'est à dessein que nous employons l'expression «neutralité permanente» plutôt que l'expression «neutralité perpétuelle» qui figure dans les actes de Vienne de 1815 — cf. p. 46 —; le mot «permanent» nous paraît en effet mieux approprié que le mot «perpétuel» pour désigner une institution qui dépend de la volonté humaine; — la neutralité de Cracovie avait également été qualifiée de «perpétuelle» par les actes de 1815 et elle dura exactement 30 ans.

<sup>32</sup> Tandis qu'en général les auteurs suisses dénieut aux Actes de Vienne relatifs à la neutralité de la Suisse le caractère d'une neutralisation, les auteurs allemands sont d'avis que la Suisse a été neutralisée; cf. en particulier, en faveur d'une neutralisation: Krauel p. 24 et 27, Richter p. 4, Strupp (III) p. 174, Schmitt p. 287, Otto p. 15, v. Verdross (V) p. 56, Schemm p. 20, Paulick p. 15 ainsi que les Suisses Hilty, pour lequel les termes de neutralité perpétuelle et de neutralisation sont employés pour la même institution juridique, Schollenberg, *Kommentar der Bundesverfassung* p. 17 et Calonder p. 121. — Quelques auteurs allemands admettent cependant que la Suisse n'a pas été neutralisée, mais qu'elle est au bénéfice d'une neutralité permanente qui se distingue de la neutralité ordinaire par le fait qu'elle a été déclarée une fois pour toutes; ainsi Hemberger p. 25.

<sup>33</sup> Cf. p. 28.

<sup>34</sup> Les auteurs allemands qui ont récemment étudié la neutralisation sont d'avis que la neutralisation entraîne nécessairement des obligations pour l'Etat neutralisé déjà en temps de paix; cf. en particulier Strupp (III) p. 212 et 213 qui le premier a employé l'expression des «Vorwirkungen» qui découlent de l'acte de neutralisation et selon lesquelles l'Etat neutralisé est tenu, en temps de paix, de pratiquer une politique de neutralité déterminée; cf. à ce sujet ce que nous avons relevé à p. 36; — dans le même sens Paulick p. 16 et s. qui voit dans les obligations à respecter par l'Etat neutre déjà en temps de paix la distinction essentielle entre la neutralité ordinaire et la neutralisation. — Nous estimons au contraire que des obligations à respecter en temps de paix déjà ne peuvent être imposées à l'Etat neutralisé que si l'acte de neutralisation le prévoit expressément et nous ne pouvons partager l'avis de Paulick p. 16 pour lequel, en cas de neutralisation, «... die Grundsätze des Neutralitätsrechtes auch in Friedenszeiten eine entsprechende *sinngemässe* Anwendung finden».

faits éventuels, tandis que les autres Etats, les Etats neutralisants, s'engagent à respecter cette neutralité qui peut également être éventuellement garantie dans l'acte de neutralisation.<sup>35, 36</sup> Ce que cette définition ne dit pas, mais que les effets attachés à l'acte de neutralisation font ressortir, c'est que même si l'Etat neutralisé adhère « librement » à l'acte, la neutralité à observer à l'avenir n'en sera pas moins imposée par les Etats neutralisants; l'acte sera d'autre part « constitutif » en ce sens qu'il « créera » l'attitude de neutralité de l'Etat neutralisé.<sup>37</sup>

Comme exemples d'Etats ou de territoires qui ont été à un certain moment neutralisés et dont la neutralisation n'a jamais été mise en doute, nous citerons la ville de Cracovie, la Belgique et le Luxembourg. La Suisse doit-elle également être considérée comme ayant été neutralisée par les Actes de Vienne? Oui si les Actes de Vienne relatifs à la neutralité suisse présentent les mêmes caractéristiques juridiques que les actes relatifs à la neutralisation de Cracovie, de la Belgique et du Luxembourg. Non s'ils en diffèrent d'une façon essentielle.

Nous étudierons en conséquence brièvement la portée des actes du Congrès de Vienne afin d'établir si la Suisse a ou non été neutralisée en 1815. Nous examinerons ensuite les dispositions constitutionnelles relatives à la neutralité de la Confédération, puis si la nature de cette neutralité a été modifiée du fait de l'accession de la Suisse à la Société des Nations et enfin l'influence que le droit international a exercée sur la neutralité de la Suisse. Finalement nous nous efforcerons de déterminer ce qu'est exactement la neutralité permanente de la Suisse.

#### b) Les actes de Vienne de 1815

L'erreur commise à notre avis par les partisans d'une neutralisation de la Suisse consiste à placer sur le même pied, c'est-à-dire sous la même institution juridique, la neutralité de la Suisse et la neutralité imposée à certains autres pays ou territoires, tels que la Bel-

<sup>35</sup> Cf. Paulick p. 24; Strupp (III) p. 174; Richter p. 4.

<sup>36</sup> Il y a lieu de distinguer de la neutralisation la *pacification* d'un territoire décidée par deux ou plusieurs Etats et qui ne déploie d'effets qu'entre ces derniers; cf. à ce sujet l'étude de Krauel p. 57 et s.; égal. Strupp (III) p. 344.

<sup>37</sup> Cf. Richter p. 4: «Die Neutralisation ist ein völkerrechtlicher Vertrag... der die dauernde Neutralität des betreffenden Staates errichten soll.»

gique, le Luxembourg et Cracovie.<sup>38</sup> Or il existe entre la neutralité de la Suisse d'une part et la neutralité dont ont bénéficié la Belgique, le Luxembourg et Cracovie, d'autre part, des différences essentielles qui permettent sans peine de reconnaître que la neutralité permanente dont se réclame la Suisse et qui a été reconnue par les actes du Congrès de Vienne ne peut être assimilée à ces autres neutralités, et surtout que l'acte du 20 novembre 1815 portant reconnaissance de la neutralité suisse, signé par les Puissances participantes au Congrès de Vienne, se distingue nettement des différents actes par lesquels la neutralité de la Belgique, la neutralité du Luxembourg et la neutralité de Cracovie ont été décidées.

Comme nous avons déjà eu l'occasion de le voir,<sup>39</sup> la volonté de la Suisse de rester neutre dans tous conflits entre autres Etats existait bien avant 1815. Dès Marignan (1515) la Suisse se retira des champs de bataille et prouva par son attitude qu'elle n'entendait participer ni directement ni indirectement à quelque conflit que ce soit, actuel ou ultérieur. Les actes de Vienne n'ont donc rien créé de nouveau, mais les Puissances signataires ont reconnu solennellement à cette occasion qu'elles respecteraient à l'avenir la neutralité suisse qu'elles jugeaient du reste être dans l'intérêt de l'Europe.

L'acte portant reconnaissance et garantie de la neutralité perpétuelle de la Suisse et de l'inviolabilité de son territoire, du 20 novembre 1815,<sup>40</sup> n'imposait pas à la Suisse l'obligation d'être neutre à l'avenir; il reconnaissait et garantissait<sup>41</sup> la neutralité permanente

<sup>38</sup> Cf. Strupp (III), Krauel, Richter, Paulick.

<sup>39</sup> Cf. l'aperçu historique de la neutralité suisse que nous avons donné à p. 38 et s.

<sup>40</sup> Cf. p. 46.

<sup>41</sup> La doctrine est partagée sur la question de savoir si la neutralité de la Suisse a ou non été garantie par les Actes de Vienne.

Soutiennent la thèse de la neutralité non garantie: Schweizer p. 595; en outre Frey p. 19, Blocher, *Belgische Neutralität und Schweizerische Neutralität*, p. 16, Hofer, *Le rôle de la neutralité dans notre politique étrangère*, p. 18, von Salis p. 9, Morel p. 40, Henry p. 81, Jaeger p. 71, qui tous reprennent les arguments de Schweizer qui tendent à établir que la neutralité n'a été que reconnue et que la garantie concerne uniquement l'inviolabilité du territoire. Parmi les auteurs étrangers également Westlake p. 29.

Les autres auteurs suisses qui ont spécialement étudié la question, en particulier Schopfer p. 189 et s., Brunner p. 41 et s., v. Waldkirch (I) p. 32 et s., Steck, *Die Neutralität im Luftraum*, p. 31 et Wanner, *Die differenzierte Neutralität der Schweiz*, p. 51, de même que la grande majorité des auteurs étrangers sont d'avis que la neutralité de la Suisse a été garantie. Au vu de la correspondance et des rapports du négociateur suisse Pictet de Rochemont (cf. Pictet, *Biographie, travaux et correspondance diplomatique de*

dont se réclamait la Confédération depuis trois siècles, sans lui imposer aucune charge quelconque en contre-partie.<sup>42</sup> Les Puissances avaient, il est vrai, subordonné l'octroi de l'acte du 20 novembre à l'accession de la Suisse à la déclaration du 20 mars 1815; mais cette déclaration avait trait exclusivement à l'organisation intérieure de la Suisse et à ses frontières. Par son accession, le 27 mai 1815, la Suisse n'a pris aucun engagement, ni directement ni indirectement, relatif à sa neutralité.<sup>43</sup>

L'acte du 20 novembre paraît en conséquence avoir été rédigé essentiellement en faveur de la Suisse. Les Puissances signataires y trouvaient cependant chacune également un avantage — et un motif de donner une suite favorable à la demande de la Suisse que la neutralité permanente de la Confédération soit solennellement reconnue — qu'elles ont du reste implicitement admis en déclarant expressément dans l'acte du 20 novembre que la neutralité et l'inviolabilité de la Suisse et son indépendance de toute influence étran-

*C. Pictet de Rochemont*) ainsi que du contenu des actes de Vienne de 1815, nous croyons qu'aussi bien la Suisse que les Puissances participantes au Congrès de Vienne ont eu en vue la garantie de la neutralité. Non seulement l'acte du 20 novembre 1815 est intitulé « Acte portant reconnaissance et garantie de la neutralité perpétuelle de la Suisse et de l'inviolabilité de son territoire », mais la déclaration adressée par la diète fédérale au Congrès de Vienne en date du 27 mai 1815 relève expressément que « la diète exprime la gratitude de la nation suisse envers les Hautes Puissances qui... promettent solennellement de reconnaître et garantir la neutralité perpétuelle que l'intérêt général de l'Europe réclame en faveur du corps helvétique ». (Cf. p. 45.)

Nous pouvons nous dispenser d'examiner plus à fond cette question, car nous sommes d'avis <sup>10</sup> que la déclaration relative à la garantie avait une portée bien plus politique que juridique (cf. dans ce sens Burckhardt (VIII), *Neutrale Politik*, p. 32: ... nach meinem Dafürhalten dem Worte Garantie überhaupt nicht seine spezifische Bedeutung eines Garantirechtes oder eine Garantiepflcht beimaß, sondern nur die Bedeutung einer feierlichen Zusicherung) et 20 que la question est sans importance au point de vue de savoir si la Suisse a ou non été neutralisée au Congrès de Vienne. Contrairement à l'opinion de Piccioni p. 61, d'Henry p. 4 et de Jaeger p. 69, nous estimons en effet que la garantie de la neutralité n'est pas l'indice certain d'une neutralisation, un acte de neutralisation pouvant très bien être conclu sans garantie; cf. à ce sujet Strupp (III) p. 174 et 178: « Zur Ergänzung der Pflicht à respecter, die den Vertragsgegnern des neutralisierten Staates stets obliegt, kann und wird meist dem Neutralisationsvertrage eine Garantieklausel (Pflicht à faire respecter) angeführt werden. Eine Neutralisationsgarantie versteht sich nie von selbst. Sie ist accidentale, vielleicht sogar naturale, niemals essentielle negotii; — dans le même sens Sottile p. 95: « La garantie fortifie le pacte de neutralité permanente, elle ne le constitue pas puisqu'elle n'est pas un élément nécessaire de la neutralité permanente. »

<sup>42</sup> Cf. Gagliardi (II) p. 18; Brunner p. 71; Morel p. 42; Monod p. 37; Steck p. 33.

<sup>43</sup> Cf. p. 45.

gère « sont dans les vrais intérêts de la politique de l'Europe entière », donc également dans l'intérêt des huit Puissances signataires : l'Autriche, l'Espagne, la France, la Grande-Bretagne, le Portugal, la Prusse, la Russie et la Suède.<sup>44. 45</sup>

Examinons maintenant rapidement la portée des actes relatifs à la neutralité belge, à la neutralité luxembourgeoise et à la neutralité de Cracovie. Nous distinguerons immédiatement des divergences fondamentales avec l'acte du 20 novembre 1815 portant reconnaissance et garantie de la neutralité perpétuelle de la Suisse.

C'est également au Congrès de Vienne que les grandes Puissances s'occupèrent de la neutralité de Cracovie. Il est donc tout particulièrement intéressant de comparer en quels termes il est fait mention de la neutralité de Cracovie, car il n'y a pas de raison de supposer que les Puissances signataires des actes de Vienne auraient employé des expressions différentes pour définir la même institution juridique si elles avaient entendu placer sur un pied d'égalité la neutralité suisse et la neutralité de Cracovie.<sup>46</sup>

L'art. 6 des actes du Congrès du 9 juin 1815 est à cet égard instructif : « La ville de Cracovie avec son territoire *est déclarée* à perpétuité cité libre et indépendante et strictement neutre sous la protection de la Russie, de l'Autriche et de la Prusse. »<sup>47</sup> Il ne s'agit donc plus ici de la reconnaissance d'une neutralité existant déjà précédemment, mais d'une déclaration de la volonté des grandes Puissances d'imposer à Cracovie l'obligation d'observer une stricte neutralité dans tous conflits ultérieurs. C'est donc à bon droit qu'on peut ici parler d'une neutralisation et l'accord conclu le 3 mai 1815 entre la Russie, l'Autriche et la Prusse — accord qui permit la neutralisation de Cracovie par l'art. 6 des actes du 9 juin 1815 — explique mieux que tout argument la neutralisation intervenue. L'article I prévoit en effet : « La ville de Cracovie avec son territoire sera envisagée comme cité libre, indépendante et strictement neutre, sous la

---

<sup>44</sup> L'Autriche, la France, la Grande-Bretagne, la Prusse et la Russie signèrent seules l'acte du 20 novembre 1815; l'Espagne, le Portugal et la Suède le ratifièrent ultérieurement.

<sup>45</sup> Cf. Nys, *Le droit international*, p. 411, qui relève que le motif véritable de la reconnaissance de la neutralité permanente de la Suisse « doit être cherché dans l'intérêt, réel ou supposé, de l'Europe ou, pour être plus exact, dans l'intérêt des grandes Puissances ».

<sup>46</sup> Cf. Brunner p. 33.

<sup>47</sup> Cf. Strupp (I) p. 165.

protection des trois hautes parties contractantes.» Par l'article VI les trois Puissances s'engagent à respecter et à faire respecter en tout temps la neutralité de la ville libre de Cracovie et de son territoire, tandis qu'à l'article VII la Russie, l'Autriche et la Prusse déclarent qu'après avoir « approuvé la Constitution qui devra régir la cité libre de Cracovie et son territoire », elles « prennent cette constitution sous leur garantie commune » et s'engagent en outre à déléguer un commissaire à Cracovie.<sup>48</sup>

La neutralité a donc été imposée à la ville de Cracovie, tandis que les grandes Puissances n'ont fait que reconnaître solennellement la volonté de la Suisse d'observer dans toutes guerres une attitude de stricte neutralité.<sup>49</sup> La différence entre les deux actes relatifs à la neutralité de Cracovie et à la neutralité de la Suisse représente précisément la différence existant entre la neutralisation et la neutralité permanente dont se réclame la Suisse.

La neutralité de la Belgique également ne peut pas être comparée à la neutralité suisse. Afin de régler pacifiquement la nouvelle situation créée par le soulèvement belge contre la domination des Bays-Bas, les représentants de l'Angleterre, de la Prusse, de l'Autriche, de la Russie et de la France se rendirent à Londres le 4 novembre 1830; l'indépendance de la Belgique fut en principe admise à condition que cet Etat soit neutralisé.<sup>50</sup> Et l'accord du 15 novembre 1831 qui constitue la base de l'existence politique du Royaume de Belgique prévoit expressément à son article 7: « La Belgique, dans les limites indiquées . . . , formera un Etat indépendant et perpétuellement neutre. Elle sera tenue d'observer cette même neutralité envers tous les autres Etats »,<sup>51</sup> Ici de nouveau, comme pour Cracovie, nous nous trouvons en présence de l'obligation de neutralité *imposée* par les grandes Puissances. Alors que l'acte du 20 novembre 1815 relatif à la neutralité

<sup>48</sup> Cf. *Traité sur l'Etat libre de Cracovie du 3 mai 1815*, Strupp (I) p. 165/166 note 1.

<sup>49</sup> Cf. Hemberger p. 26; Huber (II), *Die Schweizerische Neutralität und der Völkerbund*, p. 76: « Was die Mächte getan haben, hat nicht konstitutiven, sondern nur deklaratorischen Charakter »; — dans le même sens v. Waldkirch (I) p. 31.

<sup>50</sup> Cf. v. Fischer-Trenenfeld, *Die Beschränkung der völkerrechtlichen Handlungsfähigkeit der dauernd neutralen Staaten durch Neutralitätsvertrag*, p. 45; Piccioni p. 45: « Le congrès belge ne voulait pas de la neutralité dont les Puissances faisaient la condition sine qua non de la création de la Belgique »; Schempp p. 63; Blocher p. 16.

<sup>51</sup> Cf. Strupp (I) p. 367.

suisse consacrait un état de fait préexistant, la neutralité belge fut donc créée de toutes pièces en 1831 et acceptée par les Belges sans enthousiasme.<sup>52</sup>

Quant à la neutralité du Luxembourg, elle a fait l'objet du traité de Londres du 11 mai 1867. L'article 2 de l'accord prévoit que « le Grand-Duché de Luxembourg, dans les limites déterminées par l'acte annexé aux Traités du 19 avril 1839 sous la garantie des Cours d'Autriche, de France, de la Grande-Bretagne, de Prusse et de Russie, formera désormais un Etat perpétuellement neutre. Il sera tenu d'observer cette même neutralité envers tous les autres Etats... » et l'article 3 précise: « Le Grand-Duché de Luxembourg étant *neutralisé*, aux termes de l'article précédent, le maintien de l'établissement de places fortes sur son territoire devient sans nécessité comme sans objet. En conséquence, il est convenu d'un commun accord que la ville de Luxembourg, considérée par le passé, sous le rapport militaire, comme forteresse fédérale, cessera d'être une ville fortifiée. »<sup>53</sup>

Nous nous trouvons donc, dans le cas du Luxembourg, en présence d'un exemple typique de neutralisation: neutralité imposée par un groupe de Puissances, obligation faite à l'Etat neutralisé de s'en tenir strictement à cette neutralité et, en outre, obligations précises mises à la charge de l'Etat neutralisé — interdiction d'établir des places fortifiées — portant effets également en temps de paix.<sup>54</sup>

L'on ne peut sérieusement prétendre que la nature juridique de l'acte de Vienne du 20 novembre 1815 reconnaissant la neutralité de la Suisse et l'inviolabilité de son territoire soit la même que celle de l'accord du 11 mai 1867 neutralisant le Luxembourg. Les auteurs qui soutiennent ce point de vue — certains même<sup>55</sup> sous prétexte que l'acte du 20 novembre 1815 doit pourtant bien être « classé » sous une institution juridique existante et qu'on ne saurait accorder à cet acte la valeur d'une institution juridique particulière — nous paraissent par trop simplifier le problème et s'efforcer de donner à l'acte portant reconnaissance de la neutralité de la Suisse une portée juridique trop étendue, à seule fin de faire admettre qu'en raison des actes de Vienne la Suisse est tenue à des obligations déjà en temps de paix. La plu-

<sup>52</sup> Cf. Piccioni p. 49; Schempp p. 64: Diese erste Neutralisierung Belgiens war ein Diktat der Mächte; Hemberger p. 26/27; von Salis p. 8.

<sup>53</sup> Cf. Strupp (I) p. 333.

<sup>54</sup> Cf. p. 35 note 100.

<sup>55</sup> Cf. Albrecht p. 38.

part des auteurs suisses ont toujours soutenu que la Suisse n'a pas été neutralisée, mais qu'elle est au bénéfice d'une neutralité permanente, expressément reconnue par les Puissances signataires des actes de Vienne. Cela ne résulte pas d'un esprit nationaliste trop étroit ni du fait que le mot « neutralisation » a un certain effet péjoratif. La raison en est que les auteurs suisses sont animés du désir de définir, aussi exactement que possible, la neutralité permanente de la Confédération et qu'ils sont convaincus que l'acte du 20 novembre 1815 portant reconnaissance de la neutralité suisse ne peut pas être classé sous la même dénomination que les actes de neutralisation de Cracovie, de la Belgique et du Luxembourg.<sup>56</sup>

Du reste aucun des actes de Vienne relatifs à la neutralité de la Suisse ne se réfère à une neutralisation quelconque du territoire de la Confédération.<sup>57</sup> Or l'on doit se garder de faire dire aux documents internationaux plus qu'ils ne renferment, spécialement lorsqu'il s'agit d'une restriction à la souveraineté des Etats; en particulier une neutralisation tacite n'est pas concevable, pas plus que ne le serait une renonciation tacite de la part d'un Etat à son indépendance.<sup>58</sup> C'est

<sup>56</sup> C'est ce que reconnaît v. Fischer-Treuenfeld, p. 47: «Die politischen Verhältnisse der Schweiz, Belgiens und Luxemburg gleichen einander in den Einzelheiten ebensowenig wie ihre Neutralitätsverträge», ce qui ne l'empêche cependant pas de conclure à une neutralisation de la Suisse; cf. également Huber (II), p. 76: «Unzutreffend ist es, wenn die Schweiz als ein neutralisierter Staat mit andern, unter völlig verschiedenen Umständen mit dauernder Neutralität ausgestatteten Staaten und Gebieten zusammen geworfen wird»; Sottile, p. 45: «Les neutralités de la Suisse, de la Belgique, du Luxembourg sont des types fort différents entre eux, il est par conséquent difficile sinon impossible, d'établir certains principes de droit commun, sur la neutralité»; v. Waldkirch (I) p. 25: «Mit vollem Recht haben schweizerische Autoren gegen dieses Vorgehen (déclarer que tous les Etats à neutralité permanente sont neutralisés) Front gemacht und verlangt, dass die Rechtslage jedes dauernd neutralen Staates, und namentlich der Schweiz, auf Grund der besondern geschichtlichen und rechtlichen Verhältnisse beurteilt werde.»

<sup>57</sup> L'on ne trouve de même nulle part dans la correspondance du négociateur suisse au Congrès de Vienne, Pictet de Rochemont, l'idée d'une neutralisation de la Suisse; en revanche, Pictet de Rochemont fait allusion, à différentes reprises, aux conversations qu'il a eues avec les représentants des grandes Puissances et au cours desquelles il a été question de la neutralisation de la Savoie française; cf. Pictet p. 203, 263, 285. Cela prouve que la notion de neutralisation était déjà connue à l'époque du Congrès de Vienne; l'on ne voit pas en conséquence pourquoi ce mot n'aurait pas été employé également à l'égard de la neutralité suisse si les Puissances intéressées avaient eu en vue autre chose qu'une simple reconnaissance de cette neutralité.

<sup>58</sup> Cf. Richter p. 36; Brunnner p. 39; égal. Hagernp, *La neutralité permanente*, p. 14: «D'après la règle générale d'interprétation applicable aux obligations: in dubio pro minimo, on ne peut évidemment jamais présumer

aussi la raison pour laquelle l'idée de neutralisation a été clairement exprimée dans les actes relatifs à la neutralité de Cracovie, de la Belgique et du Luxembourg. L'on arrive à la même conclusion si l'on examine quelle était l'intention des Etats signataires des divers documents. Aussi bien pour la ville de Cracovie que pour la Belgique et le Luxembourg, les Puissances intéressées avaient en vue d'imposer à la ville ou à l'Etat considéré, l'obligation de rester neutre à l'avenir. C'est donc la question même de la neutralité qui a fait l'objet de pourparlers ayant trouvé leur dénouement dans la signature de l'acte de neutralisation. Or rien de tel ne s'est présenté pour la Suisse. La neutralité de la Suisse n'a jamais fait l'objet de discussions au cours des pourparlers qui précédèrent la signature de l'acte du 20 novembre 1815<sup>59</sup> et cela pour la raison bien simple que les Puissances participantes au Congrès de Vienne n'avaient pas à se prononcer sur l'opportunité de la neutralité suisse, mais uniquement sur la question de savoir si elles entendaient reconnaître solennellement la neutralité permanente dont se réclamait la Suisse.<sup>60</sup> C'est du reste le représentant de la Suisse, Pictet de Rochemont, qui a préparé l'acte du 20 novembre 1815. Tel n'aurait certainement pas été le cas si les Puissances participantes avaient eu l'intention d'imposer leur volonté à la Suisse.<sup>61</sup>

A aucun moment non plus la Suisse n'a manifesté la moindre intention d'être neutralisée ou de s'engager envers un ou plusieurs Etats déterminés à observer à l'avenir une stricte neutralité et encore moins à prendre à sa charge certaines obligations à respecter déjà en temps de paix. En ne prenant tout au plus des engagements qu'envers elle-même, la Suisse a porté à la connaissance des autres Etats européens, par l'attitude qu'elle a observée durant trois siècles, qu'elle entendait

---

l'existence d'une «neutralité permanente étendue» ou d'une «neutralisation radicale désarmée». On n'est pas en droit de supposer une neutralité plus étendue que la neutralité simple.»

<sup>59</sup> Cf. la correspondance du négociateur suisse C. Pictet de Rochemont, dans: Pictet, *Biographie, travaux et correspondance diplomatique de C. Pictet de Rochemont*.

<sup>60</sup> Cf. Brunner p. 29; Gagliardi (II) qui relève à p. 5 que les actes de Vienne «lediglich eine Entwicklung abschliesst, die sich ganz unabhängig von den Entscheidungen der fremden Mächte vollzogen hat»: Schempp p. 19, «Die am 20. November 1815... ausgesprochene Neutralität brachte nichts Neues sondern stellte nur die völkerrechtliche Bestätigung der alten eidgenössischen Politik dar».

<sup>61</sup> Cf. Pictet p. 316; Hofer, *Le rôle de la neutralité dans notre politique étrangère*, p. 25.

rester neutre dans tous conflits. Saisissant l'occasion qui lui était offerte par la présence au Congrès de Vienne des représentants des principales Puissances européennes, la Suisse a tenu à faire reconnaître sa neutralité et elle a donné des instructions en conséquence à son représentant Pictet de Rochemont.<sup>62</sup> Nulle part dans ces instructions il n'est fait mention d'un engagement quelconque que la Confédération aurait été prête à prendre vis-à-vis des autres Etats européens au sujet de sa neutralité. Dans aucun des trois actes se rapportant à la reconnaissance de la neutralité suisse — déclaration et transaction du 20 mars 1815, déclaration d'accession de la diète du 27 mai 1815 et acte portant reconnaissance et garantie de la neutralité perpétuelle de la Suisse du 20 novembre 1815 — il n'est fait la moindre allusion à un engagement contracté par la Suisse au sujet de sa neutralité.<sup>63</sup>

La Suisse n'a donc pas été neutralisée par les actes de Vienne mais, comme l'indique déjà le titre même de l'« acte portant reconnaissance et garantie de la neutralité perpétuelle de la Suisse et de l'inviolabilité de son territoire », du 20 novembre 1815, la neutralité permanente observée depuis trois siècles et que la Suisse entendait continuer à observer à l'avenir, a été solennellement reconnue par les Etats qui avaient intérêt à ce que l'inviolabilité du territoire de la Confédération soit respectée.

### c) *Les dispositions constitutionnelles*

La neutralité de la Suisse est mentionnée à deux reprises dans la Constitution fédérale de 1874. A l'article 85 ch. 6 où il est prévu que l'Assemblée fédérale a, entre autres attributions, à prendre les mesures nécessaires pour la sûreté extérieure « ainsi que pour le maintien de l'indépendance et de la neutralité de la Suisse » et à l'ar-

<sup>62</sup> Au sujet de la mission et de l'activité de Pictet de Rochemont, cf. Pictet; Huber (II) p. 76: « Die feierliche Anerkennung (de la neutralité) im Jahre 1815 wünschte sie (la Suisse) um festzustellen, dass die Schwankungen Ihrer Politik und die Verletzungen des Schweizergebietes zwischen 1798 und 1815 an der alten Tradition nichts sollen geändert haben, dass diese vielmehr bekräftigt aus den Wirren der Revolutionskriege hervorgehen sollte. »

<sup>63</sup> Comme le relève Brunner p. 39, ce sont les grandes Puissances qui avaient violé la neutralité de la Suisse en décembre 1813; il leur appartenait donc de s'engager à respecter à l'avenir la neutralité de la Confédération, d'autant plus qu'elles s'y étaient expressément engagées par la déclaration du 21 décembre 1813 dans laquelle elles motivaient leur intervention; cf. également Brunner p. 69; Huber (II) p. 72.

ticle 102 ch. 9 où le Conseil fédéral est chargé de veiller « à la sûreté extérieure de la Suisse, au maintien de son indépendance et de sa neutralité ».

Assemblée fédérale et Conseil fédéral sont donc tous deux chargés de prendre toutes mesures nécessaires pour la sauvegarde de la neutralité, le Conseil fédéral, en tant qu'organe exécutif, devant intervenir de son propre chef dans tous les cas où l'Assemblée fédérale ne prend pas elle-même des mesures particulières.<sup>64</sup>

La Constitution fédérale ne dit pas ce qu'il faut entendre par neutralité; elle admet que la notion de neutralité est connue et laisse à la pratique le soin d'en déterminer l'étendue.<sup>65</sup> La neutralité helvétique est à la fois un principe constitutionnel et une maxime d'Etat ou, comme le relève Feldmann, la sauvegarde de la neutralité, en tant que maxime d'Etat, est confiée comme tâche constitutionnelle aux autorités fédérales par les articles 85 ch. 6 et 102 ch. 9 de la Constitution fédérale.<sup>66</sup>

Les art. 85 ch. 6 et 102 ch. 9 sont la reproduction exacte des dispositions relatives à la neutralité suisse figurant déjà dans la Constitution de 1848. C'est dès ce moment, en effet, que la neutralité de fait observée par la Suisse depuis 1515 et solennellement reconnue au Congrès de Vienne en 1815 est devenue un principe constitutionnel.

Outre ces deux dispositions précises, d'autres dispositions importantes pour la neutralité ont encore été introduites dans la Constitution de 1848 et ensuite reprises dans la Constitution de 1874. La Constitution de 1848 a en effet renforcé et unifié l'armée suisse, considérée comme la meilleure garantie pour la défense de l'indépendance et de la neutralité et elle a abrogé les capitulations militaires.

Sans s'y référer expressément, ces dispositions étaient cependant extrêmement importantes pour la neutralité suisse, puisqu'elles don-

<sup>64</sup> Cf. Burckhardt (III), *Kommentar der schweizerischen Bundesverfassung* 3<sup>e</sup> éd. p. 679.

<sup>65</sup> Cf. Feldmann (III), *Pressefreiheit und Neutralität*, dans « Schweizerische Monatshefte für Politik und Kultur », avril 1942 p. 1.

<sup>66</sup> Cf. Feldmann (III) p. 2; égal. Borgeaud, *La neutralité suisse au centre de la Société des Nations*, p. 33: « Cette neutralité helvétique... est constitutionnelle, parce que condition fondamentale de l'union intérieure du pays et gage essentiel de son indépendance de toute influence étrangère »; — Hofer p. 7: « En devenant peu à peu principe absolu d'une politique, non pas temporaire mais continue, l'idée de la neutralité a pris de telles racines dans l'esprit populaire de notre pays qu'elle figure à côté de nos maximes constitutionnelles: république, démocratie, etc. »

naient aux autorités les moyens nécessaires pour assurer le maintien de l'indépendance et de la neutralité auquel elles étaient chargées de veiller. Elles prouvaient en outre que la neutralité dont il est fait mention dans la Constitution n'était pas un mot vide de sens, une simple formule, mais quelque chose de bien réel, dont la Confédération entendait s'inspirer à l'avenir également et qui entraîne le devoir pour le Conseil fédéral « non seulement de sauvegarder la neutralité de la Suisse en cas de guerre, mais aussi d'orienter toute sa politique selon ce principe ». <sup>67, 68</sup>

#### d) La neutralité suisse et le pacte de la Société des Nations

La nature de la neutralité de la Suisse a-t-elle été modifiée du fait de l'accession de la Suisse à la Société des Nations?

Le Conseil fédéral a défini l'attitude de la Confédération quant à sa neutralité dans le cadre de la Société des Nations, par son message à l'Assemblée fédérale du 4 août 1919<sup>69</sup> et dans un message complémentaire du 17 février 1920.<sup>70</sup> Il a parlé à cette occasion d'une neutralité « différentielle »<sup>71</sup> et l'expression a été reprise pour qualifier

<sup>67</sup> Cf. Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant la question de l'accession de la Suisse à la Société des Nations, du 4 août 1919, F. F. 1919 (IV) p. 596.

<sup>68</sup> En 1937, à la suite des dangers courus par la neutralité suisse du fait de la participation aux sanctions dans la guerre italo-éthiopienne, un comité se forma pour lancer une initiative ayant pour objet de fixer dans un nouvel article constitutionnel le principe de la neutralité perpétuelle et l'interdiction de participer à des sanctions économiques. Aucune suite ne fut cependant donnée à ce projet qui devenait superflu dès le moment où la Suisse revenait à sa neutralité traditionnelle et était déliée de l'obligation de participer aux sanctions économiques prévues par l'article 16 du Pacte de la S. d. N.; cf. *Schweizer Monatshefte*, 18<sup>e</sup> année 1937/1938 p. 547; Schindler (IX), *La neutralité de la Suisse de 1920 à 1938*, extrait de la Revue de droit international et de législation comparée, p. 467; cf. égal. infra p. 68.

<sup>69</sup> Cf. Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant l'accession de la Suisse à la Société des Nations, du 4 août 1919, F. F. 1919 IV, p. 567 et s.; ce message, rédigé dans sa plus grande partie par le professeur Max Huber, alors juriconsulte du Département politique fédéral, présente un grand intérêt non seulement en raison de son contenu, mais aussi parce que la déclaration du Conseil de la S. d. N. du 13 février 1920, dite déclaration de Londres, qui reconnaît la nature particulière de la neutralité suisse, s'y réfère expressément; le message vaut en outre la peine d'être lu parce qu'il constitue pour la Suisse une belle profession de foi dans l'avenir et dans l'amélioration des relations entre Etats.

<sup>70</sup> Cf. F. F. 1920 I, p. 343 et s.

<sup>71</sup> Le terme « différenciée » serait à notre avis plus exact. Cependant comme tous les textes officiels parlent de la neutralité « différentielle », nous nous en tiendrons à ce dernier terme.

la nature de la neutralité observée par la Suisse dès le moment de son accession à la Société des Nations intervenue par arrêté fédéral du 5 mars 1920, ratifié par votation populaire le 16 mai 1920,<sup>72</sup> jusqu'au moment du retour à la neutralité dite intégrale — à la suite du conflit italo-éthiopien — en mai 1938 (résolution du Conseil de la Société des Nations du 14 mai 1938).<sup>73</sup>

La neutralité différentielle consistait dans le fait que la Suisse, tout en étant libérée de participer aux sanctions d'ordre militaire, s'engageait à participer aux sanctions d'ordre économique prévues à l'article 16 du pacte. En d'autres termes, la nature de la neutralité de la Confédération ne subissait aucun changement au point de vue strictement militaire, c'est-à-dire que la Suisse conservait le droit de rester neutre dans tous conflits ultérieurs, que ces derniers mettent aux prises des Etats membres de la Société des Nations ou non. En revanche, et de là est venue l'expression de neutralité différentielle, la Suisse s'engageait à participer à d'éventuelles sanctions économiques recommandées par la Société des Nations.

Remarquons tout d'abord que la Suisse était en droit de déterminer seule l'attitude de neutralité qu'elle entendait observer à l'avenir. Les autres Etats, membres ou non de la Société des Nations, avaient la faculté d'accepter ou de rejeter cette attitude de neutralité, mais ils n'avaient pas la possibilité de la déterminer, du moment que tout Etat neutre est seul juge de son attitude. Le Conseil fédéral a du reste précisé, dans son message du 4 août 1919, la distinction qu'il y avait lieu de faire entre la politique de neutralité — que l'Etat neutre est

<sup>72</sup> La votation fut précédée d'une très violente campagne et jusqu'au dernier jour la situation resta indécise entre partisans et adversaires de l'entrée de la Suisse dans la S. d. N. Au dernier moment, le 7 mai 1920, le Conseil fédéral adressa encore un appel au peuple suisse (cf. F. F. 1920 II p. 760). Finalement les partisans de la S. d. N. l'emportèrent par 416 870 voix contre 323 719 voix (11  $\frac{1}{2}$  cantons contre 10  $\frac{1}{2}$  cantons); la participation au scrutin fut de 76,5 %; on a estimé à l'époque qu'une telle participation, pour une question de politique étrangère, constituait de la part du corps électoral une preuve d'intérêt exceptionnel. Comme l'a relevé le Conseiller fédéral Motta dans l'avant-propos qu'il écrivit pour la publication de William E. Rappard (I), *L'entrée de la Suisse dans la Société des Nations*, (à laquelle nous renvoyons pour de plus amples détails sur les circonstances qui ont précédé l'accession de la Suisse au pacte de la S. d. N.), «il n'est certes pas exagéré de dire que les partisans de l'entrée de la Suisse dans la Société des Nations durent leur victoire à l'attitude très ferme du Gouvernement fédéral».

<sup>73</sup> Cf. *Rapport du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur la neutralité de la Suisse au sein de la Société des Nations*, du 3 juin 1938, et annexes, F. F. 1938 I p. 845 et s.

seul à fixer — et le droit de neutralité, qui représente l'ensemble des droits et des devoirs internationaux inhérents à l'état de neutralité.<sup>74</sup>

La neutralité permanente de la Suisse étant une notion dont le contenu matériel se modifie en même temps que le droit de neutralité, la Confédération était en droit d'examiner si, du fait de la création de la Société des Nations, la notion de neutralité se trouvait modifiée.<sup>75</sup> Précisons que le problème qui se posait à la Suisse n'était pas de savoir si le droit de neutralité impliquait ou non des obligations également dans le domaine économique, mais de déterminer si l'application de « sanctions » d'ordre économique ne constituait pas une intervention incompatible avec le devoir d'abstention résultant de la neutralité et plus particulièrement si l'engagement de participer à de telles sanctions n'était pas en opposition avec les dispositions de l'article 9 de la V<sup>e</sup> Convention de La Haye de 1907 qui prévoit que si une Puissance neutre entend appliquer des mesures restrictives en matière de livraisons ou de transit d'armes, elle est tenue de réserver le même traitement à toutes les Puissances belligérantes.

Le Conseil fédéral examina cette question dans son Message du 4 août 1919. Il estima qu'au nouvel ordre de choses, résultant de la création de la Société des Nations, correspondait un droit nouveau,<sup>76</sup>

<sup>74</sup> Cf. *Message du 4 août 1919*, F. F. 1919 IV p. 605.

<sup>75</sup> Cf. Huber (II) p. 121: « Im Grunde handelte es sich... nicht um eine Interpretation des heutigen Neutralitätsbegriffs, sondern darum, ob die Art, wie die Neutralität von der Schweiz, namentlich seit 1815, gehandhabt worden, eine für alle Zukunft bindende Regel darstelle oder aber ob sie, wie alles Recht und alle Politik, der Entwicklung der internationalen Verhältnisse folgen müsse. »

<sup>76</sup> Comme Nippold (III), *Der Völkerbundvertrag und die Frage des Beitritts der Schweiz*, l'a relevé d'une façon pertinente à p. 27-29, « Das Pariser Völkerbundsstatut stellt, vom Standpunkte der völkerrechtlichen Entwicklung gesehen, zweifellos nicht das grosse Resultat dar, das die Menschheit jetzt erwarten zu dürfen geglaubt hatte » (p. 27) ... « Man muss sich, bei objektiver Würdigung, aber auch das vor Augen halten, was dieser unvollkommene Pariser Pakt für die Entwicklung des Völkerrechts und mit ihm der menschlichen Kultur überhaupt bedeutet » (p. 28) ... « Allein schon die Tatsache, dass alle Streitigkeiten jetzt einem völkerrechtlichen Verfahren unterstellt sind, bedeutet eine gewaltige Umwälzung. Die Enttäuschung, die der Pariser Pakt wohl alienthalben verursacht hat, verleitet eben allzuleicht dazu, die darin enthaltenen Fortschritte nun zu übersehen. Demgegenüber muss betont werden, dass wir... doch heute am Anfang einer neuen politischen und völkerrechtlichen Entwicklung befinden » (p. 29).

Il n'est naturellement que trop facile aujourd'hui de parler de l'échec de la S. d. N.; au moment de sa création on pouvait à juste titre espérer qu'elle permettrait l'avènement d'un droit nouveau; même les adversaires de l'accession de la Suisse le croyaient, ainsi p. ex. Falke (III) p. 27: « Die Grossmächte, die dem Völkerbund beitreten und damit den Boden der Gewalt mit dem Boden des Rechtes vertauschen, ... »

basé sur l'existence de l'accord international, qui comportait non l'abandon du principe de neutralité<sup>77</sup> mais une distinction entre la Société et son adversaire; il en résultait un traitement différentiel quant aux mesures économiques à prendre.<sup>78</sup> Le Conseil fédéral a en conséquence jugé qu'il ne pouvait plus y avoir de neutralité incondi-tionnée. « La cause juste est la cause de tous. Elle représente l'intérêt supérieur auquel tous les autres intérêts, y compris ceux des neutres, doivent être subordonnés ». <sup>79</sup> Et le Conseil fédéral en a conclu qu'une neutralité différentielle devait être considérée comme admissible dans l'intérêt de ce nouvel ordre de choses.<sup>80</sup>

Une telle attitude du Gouvernement suisse était du reste justifiée par l'histoire, qui nous montre que la notion de neutralité a subi maintes transformations au cours des siècles.<sup>81</sup> Il suffit en effet de se rappeler que les théoriciens du droit des gens du XVIII<sup>e</sup> siècle établissaient déjà une distinction entre guerre « juste » et guerre « injuste » et que l'attitude des Etats neutres à l'égard des Puissances en guerre était déterminée selon que les Etats intéressés menaient une guerre « juste » ou non.<sup>82</sup>

<sup>77</sup> Cf. Wrede p. 99: « So gelangen wir abschliessend zu dem Ergebnis, dass durch die Völkerbundsatzung nicht die Aufhebung der Neutralität vollzogen, sondern lediglich eine Modifizierung des bisherigen Neutralitätsrechts herbeigeführt worden ist. »

<sup>78</sup> Cf. Borgeaud p. 49.

<sup>79</sup> Cf. *Message du 4 août 1919*, F. F. 1919 IV p. 615; égal. Fleiner (I), *Die Schweiz und der Völkerbund*, p. 17: « Haben wir einmal die Verwirklichung des Völkerrechtes und des Völkerbundes, so muss jeder Staat sich nach dieser Richtung eine Beschränkung gefallen lassen. »

<sup>80</sup> Moriaud a même estimé, à p. 61, que le maintien pur et simple de la neutralité absolue de la Suisse en toute circonstance était « une solution simpliste insoutenable »; cf. égal. Nippold (III) p. 39: « Wir haben es immer als im Sinne unserer neutralen Politik liegend angesehen, eine europäische Friedenspolitik nach Möglichkeit zu fördern und so tritt denn neben der Frage nach unseren nationalen Interessen jetzt auch die mehr ideelle Frage an uns heran, wie wir unserer neutralen Mission am besten gerecht zu werden vermögen, auf welche Weise wir zu unseren bescheidenen Teile wohl am besten dazu beizutragen vermögen, dass man in Europa von der heutigen Realpolitik allmählich zu einer idealen Friedenspolitik gelangt » — Certains auteurs, p. ex. Schmitt p. 253, Falke (III) p. 17, ont exprimé l'avis que la neutralité différentielle n'était plus la neutralité puisque celle-ci ne peut être que totale; ils méconnaissent le fait important qu'un droit nouveau résultait de la création de la S. d. N.

<sup>81</sup> Cf. p. 20.

<sup>82</sup> Cf. p. 22; Nippold (III) p. 40 et p. 47: « Die Wandlung des Neutralitätsbegriffs... liegt nun darin, dass angesichts von Sanktionen von einer paritätischen Behandlung des Völkerbundes und des Rechtsverbrechers selbstverständlich keine Rede sein kann. Also ganz ähnlich der Auffassung des 18. Jahrhunderts, nur mit dem Unterschiede, dass es sich heute dabei überhaupt nicht um Kriege, sondern um völkerrechtliche Exekution handelt. »

La neutralité différentielle ne trouvait naturellement sa justification qu'autant que les principes nouveaux — et avant tout le principe de la solidarité — sur lesquels était basée la Société des Nations rencontraient l'approbation de tous les Etats et que l'organisation internationale nouvellement créée tendait à l'universalité. La notion de solidarité était déjà connue en droit international avant la guerre de 1914 à 1918. Dès le début du XIV<sup>e</sup> siècle l'idée d'une organisation internationale eut de nombreux défenseurs.<sup>83</sup> Sans doute ces pionniers furent traités par leurs contemporains d'utopistes; mais bien des utopies d'hier sont des vérités aujourd'hui. Et « les plus grands esprits de l'humanité depuis des siècles ont été ceux qui, au milieu des combats politiques les plus déprimants, se sont dévoués à cette utopie qui se trouve aujourd'hui en voie de réalisation: la construction du droit international ». <sup>84</sup> Un essai de réalisation, très limité il est vrai, d'organisation internationale, a été tenté par les deux conférences de La Haye de 1899 et 1907. De plus en plus, en effet, au fur et à mesure du développement de la communauté internationale et de l'interdépendance toujours plus accentuée des Etats, l'idée s'est imposée que la guerre est incapable de résoudre les conflits internationaux. La guerre de 1914 à 1918 et toutes les horreurs qui l'accompagnèrent eurent pour conséquence que des milieux toujours plus étendus furent convaincus de la nécessité de la solidarité entre les Etats.<sup>85</sup> Il n'y avait donc rien d'extraordinaire, de la part de la Suisse également, de croire à la possibilité d'une telle solidarité dans le cadre de la Société des Nations et d'admettre que la solidarité internationale — et l'action commune contre le recours illicite à la force qui en est la conséquence pratique — avait pour effet de modifier la conception traditionnelle de la neutralité.<sup>86</sup>

<sup>83</sup> Cf. Nippold (IV), *Le développement historique du droit international depuis le Congrès de Vienne*, p. 104 et s. qui donne un aperçu de l'évolution au cours des siècles de l'idée d'une organisation internationale.

<sup>84</sup> Cf. Nippold (IV) p. 110.

<sup>85</sup> Cf. van Royen p. 75: « La vague de réprobation qui s'empara de l'opinion publique, envahit tous les pays civilisés en réclamant, au nom de la justice et de l'humanité, la collaboration en droit et en fait des peuples et l'abolition de la guerre »; — Borel (I) p. 3: « La Société des Nations est l'expression d'une idée antérieure à la dernière guerre, mais que celle-ci a rendue universelle et irrésistible au cours des années que l'humanité vient de traverser. »

<sup>86</sup> Certains auteurs allaient même beaucoup plus loin et estimaient qu'en raison de la création de la S. d. N. et de l'application du principe de solidarité, la neutralité était appelée non seulement à se modifier mais à disparaître; cf.

Il était cependant nécessaire que la conception nouvelle de la solidarité de tous les Etats combattant pour la cause « juste » — et justifiant l'abandon de la neutralité inconditionnée — fût non seulement admise mais encore qu'elle fût appliquée sans exception. C'est du reste ce qui résulte nettement du Message du Conseil fédéral du 4 août 1919 qui précise que si une neutralité différentielle doit être considérée comme admissible dans l'intérêt de ce nouvel ordre de choses, une autre question est celle de savoir si la Société des Nations se développera et se consolidera vraiment dans ce sens. Si elle s'affermi, ajoute le Message, « les neutres ne pourront pas éviter que le droit de neutralité ne se modifie ». <sup>87</sup>

C'est donc en quelque sorte à titre d'essai que la Suisse entendait observer une neutralité différentielle ou, si l'on veut, conditionnellement; la condition étant que la Société des Nations réponde aux espoirs mis en elle quant au droit nouveau. C'est la réalisation de cette condition qui aurait a posteriori justifié le changement apporté à la nature de la neutralité.

Les événements devaient cependant se charger de révéler que la nouvelle forme de neutralité envisagée par la Suisse n'était pas réalisable, du fait des insuffisances de la Société des Nations. Le droit nouveau ne répondait pas aux espoirs mis en lui. La cause « juste » était discutée et la solidarité, condition indispensable au bon fonctionnement de l'organisation, faisait défaut. Il n'était dès lors plus pos-

---

Steck p. 11: « Die vorherrschende Meinung hierüber war, dieses Institut (la neutralité) werde durch die Untermauerung und den Ausban des zwischenstaatlichen Rechts wenn nicht sofort, so doch in dem Masse dahinfallen, als die Organisation eines universellen Völkerbundes sich vervollkommen werde ». — Cf. égal. Politis (II) p. 11/12: « Considérée comme une institution, la neutralité est le produit de l'anarchie internationale. Elle est, en effet, inconcevable dans une communauté organisée où, le recours à la force individuelle étant interdit, les Etats seraient tenus de faire cause commune contre celui qui enfreint l'interdiction et en faveur de celui qui en est la victime. »

<sup>87</sup> Cf. Message du 4 août 1919, F. F. 1919 IV p. 615. — Comme l'a relevé von Moos, *Die Schweiz zwischen zwei Rechtswelten*, p. 13, « Die neue Rechtsordnung, wie sie in Paris entstanden ist, musste entweder sich über die bisherige Rechtsordnung durchsetzen, oder dann musste sie nach und nach verfallen. » — L'opinion du Conseil fédéral était loin, il est vrai, d'être partagée par tous; de nombreuses voix se firent entendre pour s'opposer à l'accession de la Suisse à la S. d. N. en raison de la neutralité suisse; ainsi Falke (III) p. 11: « Sollen wir, nun, indem wir dem Völkerbund beitreten, unser langsam und mühsam errungenes Entwicklungsziel preisgeben und in einem grösseren, eben im Werden begriffenen internationalen Gebilde aufgehen, das alle jene Entwicklungsstufen, die wir schon längst unter uns wissen, naturgemäss erst zu durchlaufen haben wird? »

sible d'admettre que la cause « juste » représentait l'intérêt supérieur auquel tous les autres intérêts, y compris ceux des neutres, devaient être subordonnés.

Le conflit italo-éthiopien (1935) devait en apporter la preuve. La Suisse s'efforça, fidèle à ses engagements, d'appliquer les sanctions économiques recommandées par la Société des Nations dans la mesure qu'elle jugeait compatible avec sa neutralité.<sup>88</sup> L'on dut malheureusement se rendre compte à cette occasion que le droit nouveau n'avait pas réussi à s'imposer et que la participation à des sanctions d'ordre économique pouvait compromettre l'attitude de neutralité.<sup>89</sup> D'autre part, les efforts tentés pour donner à la Société des Nations un caractère universel n'avaient pas été couronnés de succès; les Etats-Unis d'Amérique n'y ont jamais adhéré, le Brésil s'en est retiré, le Japon a suivi et, fait plus grave pour la Suisse, deux de ses grands voisins, l'Allemagne et l'Italie, mirent fin à leur collaboration.

Les conditions dans lesquelles la Suisse avait accepté de participer aux sanctions économiques et financières du Pacte s'étaient ainsi profondément modifiées. La Suisse dut constater que ses espoirs quant à une modification de la nature de la neutralité ne s'étaient pas réalisés. Elle en tira toutes les conséquences en revenant à la notion de neutralité inconditionnée qui avait prévalu jusqu'au moment de la création de la Société des Nations.

Dans un discours prononcé au Conseil national le 22 décembre 1937, le chef du Département politique fédéral M. Motta, exposa au nom de Conseil fédéral « que la Confédération doit viser désormais sans hésitation à faire entendre que sa neutralité ne peut pas se borner à être différentielle et qu'elle sera entière, conformément à la tradition séculaire, à la géographie et à l'histoire du pays ».<sup>90</sup>

Le 29 avril 1938 le Conseil fédéral adressait au Conseil de la Société des Nations un memorandum dans lequel il exposait les raisons pour lesquelles la Suisse ne croyait plus pouvoir, du point de vue

<sup>88</sup> Cf. *Rapport du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant l'application de l'article 16 du pacte de la Société des Nations au conflit italo-éthiopien du 2 décembre 1935*, F. F. 1935 II p. 921 et s. — L'embargo sur les armes et les munitions proclamé par la Suisse a concerné aussi bien l'Éthiopie que l'Italie; en fait la participation aux sanctions économiques s'est bornée à supprimer l'excédent des exportations italiennes en Suisse.

<sup>89</sup> Cf. Schindler (IX): « La question de la neutralité suisse au sein de la Société des Nations s'aggrava au point de devenir critique à propos de la guerre italo-éthiopienne. »

<sup>90</sup> Cf. *Bulletin sténographique du Conseil national 1937*, p. 920.

de la neutralité, faire de distinction entre sanctions militaires et sanctions économiques sans s'exposer au risque d'être entraînée dans une guerre. Il demandait en conséquence que la Confédération soit libérée, à l'avenir, de participer à des sanctions économiques et que sa neutralité traditionnelle soit déclarée compatible avec les stipulations du pacte de la Société des Nations.<sup>91</sup>

Par une résolution du 14 mai 1938, le Conseil de la Société des Nations donna suite à la demande de la Confédération, en prenant acte de l'intention exprimée par la Suisse invoquant sa neutralité perpétuelle, de ne plus participer en aucune manière à la mise en œuvre des dispositions du pacte relatives aux sanctions et en déclarant qu'elle ne sera dorénavant plus invitée à participer à de telles sanctions.<sup>92</sup>

La neutralité différentielle, après une période d'essai de 19 ans, avait donc cessé d'exister. Est-ce à dire que durant cette période la neutralité suisse n'a pas été totale? Non. Il résulte de ce que nous avons dit plus haut que le Conseil fédéral n'a jamais entendu revendiquer pour la Suisse la possibilité d'appliquer dans le cadre de la Société des Nations une neutralité se différenciant de la notion de neutralité admise par le droit des gens. Il était en revanche convaincu, en 1919, que les principes nouveaux à la base de la Société des Nations avaient également modifié le contenu matériel de la neutralité. L'expression « neutralité différentielle » a donc été employée à la fois pour indiquer la modification apportée à la politique de neutralité pratiquée par la Confédération et à la fois pour établir une distinction entre la nature de la neutralité telle qu'elle résultait du droit nouveau et la nature de la neutralité — inconditionnée — observée jusqu'alors par la Suisse.

De 1919 à 1938 la neutralité de la Confédération est restée intégrale puisqu'elle correspondait aux nouvelles règles de droit résultant de la création de la Société des Nations, selon lesquelles la participation à des sanctions économiques était jugée compatible avec la neutralité,<sup>93</sup> de même qu'au XVI<sup>e</sup> et encore au XVII<sup>e</sup> siècle, le passage de

<sup>91</sup> Cf. *Mémoire sur la neutralité de la Suisse au sein de la Société des Nations*, du 29 avril 1938, F. F. 1938 I p. 850 et s.

<sup>92</sup> Cf. *Rapport et résolution adoptés le 14 mai 1938 par le Conseil de la Société des Nations*, F. F. 1938 I p. 853 et s.

<sup>93</sup> Cf. Borel (I) p. 5: « à supposer que, juridiquement, la neutralité « différenciée » soit une innovation et que, dans une mesure quelconque, elle déroge

troupes étrangères était compatible avec la neutralité d'alors.<sup>94</sup> Car il ne peut y avoir qu'une seule espèce de neutralité, qui est « la somme des droits et obligations réciproques des neutres et des belligérants » à une époque déterminée.<sup>95</sup>

L'attitude de la Suisse, en 1919, en ce qui concerne la portée de la neutralité du fait du droit nouveau résultant de la création de la Société des Nations, était d'autant plus justifiée que malgré les nombreuses modifications intervenues au cours des siècles, la notion de neutralité était toujours apparue dans la doctrine et dans la pratique internationale comme une notion d'ordre essentiellement militaire.<sup>96</sup> L'importance extraordinaire prise par la guerre économique au cours de la guerre de 1914-1918 était cependant de nature à engager les neutres à étendre dorénavant à ce domaine également les devoirs proprement dits de la neutralité, car l'on constata de plus en plus que la décision ne dépendait pas seulement des mesures militaires, mais également des mesures économiques.<sup>97</sup> Le fait n'a naturellement pas échappé au Conseil fédéral et la question a été examinée dans le message du 4 août 1919. Si cependant le Conseil fédéral, tout en estimant qu'« une rupture générale des relations économiques et autres comportera une

à la notion de la neutralité telle que la comprenait jusqu'ici le droit en vigueur, cette innovation, cette dérogation est désormais de droit international conventionnel reconnu comme tel par la majorité des Etats ».

<sup>94</sup> Cf. p. 21.

<sup>95</sup> Cf. *Message du 4 août 1919*, F. F. 1919 IV p. 604.

<sup>96</sup> Cf. *Message du 4 août 1919*, F. F. 1919 IV p. 607; — Moriaud p. 64: « La distinction entre neutralité militaire et neutralité économique n'est point une innovation contestable, c'est la doctrine juridique traditionnelle »; — Nippold (III) p. 48: « Es ist somit auch falsch, zwischen militärischer und wirtschaftlicher Neutralität heute unterscheiden zu wollen, weil es eine wirtschaftliche Neutralität eben überhaupt nicht gibt. Neutralität ist ein ausschliesslich militärischer Begriff, der mit dem Handels- und Wirtschaftsverkehr gar nichts zu tun hat »... « Man kann also in Wirklichkeit lediglich von einer wirtschaftlichen Neutralitätspolitik sprechen, der aber keinerlei rechtliche Verpflichtungen zu Grunde liegen »; von Waldkirch (II) p. 6/7; v. Waldkirch-Vanselow p. 73: « Gibt es nach dem geltenden Völkerrecht kein allgemeines Prinzip der Gleichbehandlung, so ist auch der oft und missverständlich verwendete Begriff der wirtschaftlichen Neutralität nicht haltbar »... Man mag ein solches Prinzip als Postulat vertreten, als geltendes Recht lässt es sich indessen keinesfalls nachweisen ».

<sup>97</sup> Cf. v. Waldkirch (II) p. 5; Maffert p. 16; égal Lalive, *Le droit de la neutralité et le problème des crédits consentis par les neutres aux belligérants*, p. 19: « L'évolution de la guerre moderne, l'interdépendance des économies nationales et les difficultés provoquées par le problème du ravitaillement ont mis en lumière l'importance des relations commerciales entre neutres et belligérants. La guerre de 1914 a montré que ces relations pouvaient avoir une influence décisive sur l'issue des hostilités. »

modification de la politique qui a été, jusqu'ici, considérée comme étant celle de la neutralité»,<sup>98</sup> s'est prononcé pour une participation de la Suisse à d'éventuelles sanctions économiques, il n'a pu le faire précisément que parce qu'à son avis l'existence de la Société des Nations donnait une portée nouvelle à la neutralité, puisqu'à toutes occasions il n'a jamais caché que la Suisse entendait rester fidèle au principe de sa neutralité permanente.<sup>99</sup>

Remarquons en outre que si, en raison du principe de la parité, les Etats belligérants sont juridiquement équivalents devant l'Etat neutre qui se réclame de la neutralité traditionnelle fondée sur la souveraineté de l'Etat, il n'en est plus ainsi si l'on admet la nécessité d'une solidarité internationale. « Pour l'Etat membre de la Société des Nations qui participe aux sanctions économiques, les belligérants ne sont pas des égaux : l'une des parties a violé la loi sociétaire, l'autre la maintient. Par conséquent, la maintient du droit, c'est-à-dire le succès des sanctions, non pas l'observation scrupuleuse de la parité, doit servir de directive pour la conduite de l'Etat sanctionniste ».<sup>100</sup>

Neutralité et Société des Nations sont il est vrai deux notions qui s'excluent l'une l'autre, du moment que la neutralité veut dire maintien de la paix par non-participation aux différends des autres Etats, tandis que la Société des Nations vise au contraire à assurer la paix par une action solidaire de ses membres.<sup>101</sup> Mais, comme l'a relevé le message du Conseil fédéral du 4 août 1919, des compromis ont dû être apportés à la réalisation, par le pacte, de l'idée de la solidarité de tous en face de quiconque trouble la paix, « car la Société des Nations doit compter avec des Etats qui ont des besoins très divers

<sup>98</sup> Cf. *Message du 4 août 1919*, F. F. 1919 IV p. 610.

<sup>99</sup> Même les auteurs qui se sont prononcés pour une neutralisation de la Suisse ont estimé que la participation à des sanctions décidées dans le cadre de la S. d. N. n'entraînait pas la suppression de l'attitude de neutralité, mais seulement une suspension de celle-ci; cf. en part. Strupp (III) p. 353; - Wrede est même allé plus loin; établissant une distinction entre la neutralité totale (p. 28) qui est celle découlant de la logique pure et la neutralité classique (p. 29) qui selon lui correspond à la notion de neutralité résultant du droit positif et qui est en conséquence la seule à prendre en considération, il en déduit que l'application de sanctions économiques n'est pas incompatible avec la neutralité des Etats membres de la Société des Nations (p. 38); - En sens contraire Morel p. 119.

<sup>100</sup> Van Royen p. 87.

<sup>101</sup> Cf. *Message du 4 août 1919*, F. F. 1919 IV p. 593; Huber (II) p. 68; - en ce qui concerne le besoin qui s'était fait sentir, au moment de la création de la S. d. N., de prévoir l'application de sanctions en droit international, cf. Nippold (III) p. 4.

et dont la volonté et la capacité de protéger l'ordre juridique établi par elle ne sont point identiques». <sup>102</sup> Du moment du reste que la Société des Nations n'excluait pas absolument la guerre, <sup>103</sup> la neutralité permanente de la Suisse gardait toute sa raison d'être. <sup>104</sup>

C'est ce que le Conseil de la Société des Nations a reconnu par la déclaration de Londres du 13 février 1920. <sup>105</sup> Tout en affirmant le principe que la notion de neutralité des membres de la Société des Nations n'est pas compatible avec cet autre principe que tous les membres de la société auront à agir en commun pour faire respecter les engagements pris, le Conseil de la Société des Nations a expressément déclaré qu'il reconnaissait que la Suisse se trouvait « dans une situation unique, motivée par une tradition de plusieurs siècles qui a été explicitement incorporée dans le droit des gens et que les membres de la Société des Nations signataires du Traité de Versailles ont, à bon droit, reconnu ». Le Conseil relevait en outre que la « neutralité perpétuelle de la Suisse et la garantie de l'inviolabilité de son territoire telles qu'elles sont acquises au droit des gens, notamment par les traités et l'acte de 1815, sont justifiées par les intérêts de la paix générale et en conséquence sont compatibles avec le pacte ». <sup>106</sup>

C'est à la suite de cette déclaration de Londres du 13 février 1920 qui reconnaissait le principe de la neutralité permanente de la Suisse tout en libérant la Confédération de l'obligation de participer à des sanctions militaires — la Suisse étant prête à participer aux sanctions économiques — que l'accession de la Suisse au Pacte de la Société des Nations a pu intervenir. <sup>107, 108</sup>

<sup>102</sup> Cf. *Message du 4 août 1919*, F. F. 1919 IV p. 593.

<sup>103</sup> Cf. p. 16 note 25; — le projet de Pacte établi par la Suisse prévoyait en revanche l'exclusion de toute guerre; cf. Nippold (III) p. 41; Henry p. 146.

<sup>104</sup> Tous les Etats membres de la S. d. N. gardaient du reste également la possibilité de rester neutres à l'occasion de toutes les guerres « autorisées »; cf. Wrede p. 28.

<sup>105</sup> Cf. *Déclaration de Londres du 13 février 1920*, F. F. 1938 I p. 849 et s.

<sup>106</sup> Cf. *Déclaration de Londres du 13 février 1920*, F. F. 1938 I p. 850.

<sup>107</sup> Cf. Rappard, (I) p. 61: « Sauf dans quelques milieux en Suisse romande, on s'accordait à penser que la neutralité helvétique devait à tout prix rester le principe fondamental de la politique internationale du pays. Il fallut toute l'ingéniosité dialectique de M. Max Huber, toute la fermeté inébranlable sur ce point du Conseil fédéral et toute la bienveillante générosité du Conseil de la Société des Nations, auteur de la déclaration de Londres, pour triompher des difficultés qui en résultaient pour les partisans de l'accession. »

<sup>108</sup> Le Pacte de la S. d. N. ne se réfère nulle part expressément à la neutralité de la Suisse, mais en revanche implicitement par le détour suivant: La

Comme nous l'avons vu plus haut, 18 ans plus tard, à la demande de la Confédération et par décision du Conseil de la Société des Nations du 14 mai 1938, la Suisse était également libérée de participer aux sanctions économiques ainsi qu'à toutes autres sanctions que la Société des Nations serait éventuellement appelée à recommander.

Par sa demande d'être libérée de participer à d'éventuelles sanctions, la Confédération — sans se prononcer sur les obligations résultant du droit de neutralité dans le domaine économique — reconnaissait que du point de vue de la politique de neutralité il n'était pas possible de faire une distinction entre sanctions économiques et sanctions militaires proprement dites.

### e) *L'influence du droit international*

Les traités internationaux ne définissent pas la notion de neutralité. L'acte du 20 novembre 1815 relatif à la reconnaissance solennelle de la neutralité suisse ne parle que de neutralité, sans préciser la portée de ce terme.<sup>109</sup>

Actuellement, la neutralité dans les guerres terrestres — les seules dont nous avons à nous occuper ici — fait uniquement l'objet des dispositions de la V<sup>e</sup> Convention de la Haye, du 18 octobre 1907, laquelle du reste n'a pas été ratifiée par tous les Etats. Bien que cette Conven-

France ayant exprimé le désir d'être affranchie de certaines obligations — suppression des zones franches de la Haute-Savoie et du Pays de Gex, abolition de la neutralisation du Chablais et du Faucigny — établies en 1815 en faveur de la Suisse, le Gouvernement suisse déclara qu'il était prêt, sous certaines conditions, à donner suite à ce désir si les garanties formulées en faveur de la Confédération par les accords de 1815 étaient à nouveau reconnues. La reconnaissance demandée eut lieu dans l'article 435 du Traité de Versailles prévoyant en particulier que ces garanties « constituaient des engagements internationaux pour le maintien de la paix ». Or l'article 21 du Pacte stipulait que de tels « engagements internationaux ne sont considérés comme incompatibles avec aucune des dispositions du présent Pacte ». La neutralité de la Suisse était ainsi déclarée compatible avec le Pacte de la S. d. N. Comme la Suisse n'était pas signataire du Traité de Versailles, elle exprima son adhésion à l'article 435 par une note annexée audit article avec la réponse du Gouvernement français; cf. Schindler (IX) p. 434 et s.; v. Waldkirch (III), *Art. 435 des Versailler Verträge in seiner rechtlichen Bedeutung für die dauernde Neutralität der Schweiz*. — Le texte se référant à la neutralité suisse de l'art. 435 du Traité de Versailles a été repris inchangé dans les trois autres traités de paix: Traité de St-Germain, avec l'Autriche, du 10 septembre 1919 (art. 375), Traité de Neuilly, avec la Bulgarie, du 27 novembre 1919 (art. 291) et Traité de Trianon avec la Hongrie, du 4 juin 1920 (art. 358).

<sup>109</sup> Cf. p. 46.

tion ne soit applicable que si ses dispositions sont acceptées par l'ensemble des pays belligérants, elle peut cependant être considérée comme l'expression du droit de neutralité tel qu'il était généralement reconnu à l'époque. Or cette convention ne contient également aucune définition de la neutralité et elle ne constitue pas une réglementation complète du droit de neutralité. Il résulte de ses dispositions<sup>110</sup> qu'elle régit exclusivement les faits qui peuvent avoir une répercussion directe sur la conduite de la guerre, laissant ainsi sous-entendre que la neutralité est une notion d'ordre essentiellement militaire et, en outre, que les normes du droit de neutralité ne sont applicables qu'en temps de guerre.<sup>111</sup> La V<sup>e</sup> Convention de La Haye, bien qu'elle traite des droits et des devoirs des neutres, ne saurait exercer une influence sur la nature de la neutralité suisse, car elle est beaucoup moins stricte sur la plupart des points concernant le maintien de la neutralité que ne le sont les règles que s'est volontairement imposée la Confédération.<sup>112</sup>

La création de la Société des Nations, en revanche, a certainement exercé une certaine influence — du moins momentanée — sur la neutralité suisse. Comme nous avons déjà examiné cette question,<sup>113</sup> nous n'y reviendrons pas. Rappelons simplement que la Suisse a cru, en 1920, que le droit nouveau qui paraissait résulter de la création de la Société des Nations lui permettrait à l'avenir de conserver sa neutralité, tout en l'autorisant à prendre l'engagement de participer à des sanctions économiques et financières éventuelles. Les conditions nécessaires au développement de ce nouveau droit ne s'étant pas réalisées (manque d'universalité, échec des sanctions, etc.), la Confédération a reconnu que le droit nouveau de la Société des Nations n'avait pas réussi à modifier la notion de neutralité et elle est en conséquence revenue en 1938 à sa neutralité inconditionnée traditionnelle.

Abstraction faite de cette période de 18 ans, l'on peut dire que la nature de la neutralité suisse n'a pas été influencée par le droit international, mais qu'au contraire c'est l'attitude de neutralité observée par la Suisse et les mesures prises pour la sauvegarde de

<sup>110</sup> Cf. p. 30 et s.

<sup>111</sup> Cf. v. Waldkirch (I) p. 22.

<sup>112</sup> Cf. Cramer p. 85.

<sup>113</sup> Cf. p. 61 et s.

cette neutralité qui ont influencé la notion de la neutralité telle qu'elle est généralement admise en droit international.<sup>114</sup>

*f) Conclusions*

Comme nous l'avons vu,<sup>115</sup> les actes de Vienne et en particulier l'acte du 20 novembre 1815 portant reconnaissance et garantie de la neutralité perpétuelle de la Suisse et de l'inviolabilité de son territoire n'ont pas entraîné une neutralisation de la Suisse.

Il n'y a pas de motif de classer la neutralité de la Suisse sous l'institution de la neutralisation en invoquant que cette neutralité ne peut faire l'objet d'une institution juridique indépendante et qu'il est en conséquence nécessaire de la placer dans le cadre d'une institution juridique existante. Les différences fondamentales relevées entre la neutralité de la Suisse reconnue par les Puissances participantes au Congrès de Vienne, d'une part, et les neutralisations de Cracovie, de la Belgique et du Luxembourg, d'autre part, font clairement ressortir qu'il s'agit dans le cas de la neutralité suisse non pas d'une forme particulière de neutralisation, mais bien d'une institution qui s'en distingue nettement.

La neutralité suisse présente, d'autre part, deux caractéristiques principales qui la distinguent non seulement de la neutralité découlant d'un acte de neutralisation, mais aussi de la neutralité occasionnelle et qui donnent toute sa valeur à son caractère permanent en le justifiant. Elle est à la fois constitutionnelle et acquise au droit des gens.<sup>116</sup>

Au point de vue suisse, la neutralité de la Confédération est une maxime d'Etat. Le peuple suisse voit dans la neutralité la base de son indépendance et de sa sécurité. Elle est une des conditions essentielles de la paix intérieure et de l'union d'une nation formée

---

<sup>114</sup> Cf. par ex. Schempp p. 5: «Die Schweiz gilt nämlich als Beispiel für den modernen, strengen Neutralitätsbegriff»; Hofer p. 31: «Le droit international, dans ce domaine (la neutralité) comme partout, fut obligé de s'orienter dans l'histoire des peuples et il a trouvé en Suisse un spécimen de neutralité perpétuelle intéressant»; Gagliardi (II) p. 20; Bonjour p. 16: «Man kann die Ansbildung eines reinen Neutralitätsbegriffes geradezu als spezifisch schweizerischen Beitrag zum europäischen Völkerrecht betrachten»; Schönnenberger, *Die schweizerische Neutralität in Geschichte und Gegenwart bis Juli 1940*, p. 33.

<sup>115</sup> Cf. p. 51 et s.

<sup>116</sup> Cf. Hilty p. 67.

d'éléments divergents par la langue et par la culture. Etant constitutionnelle, la neutralité a de plus un caractère permanent et la Suisse renonce délibérément à la possibilité d'exploiter un jour ou l'autre les avantages qui pourraient éventuellement résulter pour elle d'une participation à la guerre;<sup>117</sup> le Conseil fédéral est tenu d'orienter sa politique en conséquence.<sup>118</sup>

Au point de vue international, la neutralité de la Confédération a été reconnue comme étant dans les vrais intérêts de l'Europe entière. L'acte du 20 novembre 1815 le dit expressément. La Société des Nations l'a également reconnu dans la déclaration de Londres du 13 février 1920,<sup>119</sup> par laquelle le Conseil de la Société des Nations, constatant que « la Suisse se trouve dans une situation unique motivée par une tradition de plusieurs siècles » déclarait que la neutralité perpétuelle de la Suisse et la garantie de l'inviolabilité de son territoire « telles qu'elles sont acquises au droit des gens » sont justifiées « par les intérêts de la paix générale ». <sup>120</sup>

Ces deux caractéristiques de la neutralité permanente de la Suisse, au point de vue national et international, font d'elle une institution qui se distingue sans aucun doute de la neutralité occasionnelle. Et en ce sens elle constitue une institution juridique particulière.<sup>121</sup> Mais

<sup>117</sup> Cf. Schindler (II), *Mémoire sur la notion de neutralité dans un système comportant la répression du recours à la guerre*, p. 11; Huber (II) p. 76: « Stabilität ist ihr Wesen, im Gegensatz zur gewöhnlichen Neutralität, die jederzeit aus politischer Opportunität bei Seite gesetzt werden mag. »

<sup>118</sup> Cf. *Message du 4 août 1919*, F. F. 1919 p. 596; Fleiner (I) p. 13; Falke (II), *Das demokratische Ideal und unsere nationale Erziehung*, p. 20: « Die Neutralität ist heute nicht mehr ein freier Willensentschluss des schweizerischen Staates, sondern die unerlässliche Vorbedingung seiner Existenz. »

<sup>119</sup> Cf. p. 71.

<sup>120</sup> Des déclarations analogues ont été faites, ultérieurement, par les représentants d'Etats n'appartenant pas encore en 1920 à la Société des Nations et qui n'en faisaient plus partie au début de la seconde guerre mondiale. Par exemple le chancelier Hitler, le 23 février 1937, recevant M. Schulthess, ancien président de la Confédération, a déclaré que l'existence de la Suisse était une nécessité européenne; par note du 21 juin 1938 le Gouvernement allemand — en réponse à une note du Conseil fédéral l'informant du retour de la Suisse à une neutralité inconditionnée — déclara voir « in der unbedingten Aufrechterhaltung der Neutralität der Schweiz ein wichtiges Element für die Sicherung des europäischen Friedens »; cf. Schempp p. 38; von Moos p. 58; Uken a. p. 92; *Revue de droit international* 1938 p. 203/204; une déclaration analogue fut faite par le Gouvernement italien.

<sup>121</sup> Cf. Falke (III) p. 15: « Unsere Neutralität ist nicht nur eine eigenartige, sondern eine einzigartige »; Schindler (II) p. 12/13: « La situation juridique de la Suisse est unique et ne peut pas être transplantée sur d'autres Etats. »

les effets juridiques de la neutralité suisse sont les mêmes que les effets de la neutralité occasionnelle, car comme cette dernière, la neutralité permanente ne peut s'exercer qu'en temps de guerre.<sup>122</sup>

La question de savoir si en temps de paix déjà la Suisse doit prendre des mesures particulières en prévision de la sauvegarde de sa neutralité au cours d'une guerre à venir, relève en revanche uniquement de la politique de neutralité qu'elle entend appliquer et elle ne concerne qu'elle seule. La neutralité dite permanente de la Suisse ne déploie aucun effet juridique en temps de paix.<sup>123</sup> Il va naturellement de soi que l'Etat qui entend rester neutre d'une façon permanente a intérêt à pratiquer une politique de neutralité conséquente déjà en temps de paix; mais il n'en a pas l'obligation.<sup>124</sup>

La neutralité permanente de la Suisse n'est donc rien d'autre que l'application de la neutralité ordinaire. Mais au lieu que l'attitude de neutralité soit remise en question au début de chaque guerre, elle a été fixée une fois pour toutes.<sup>125</sup>

<sup>122</sup> Schweizer p. 87 parle en temps de paix de neutralité «latente»; de même Nys p. 428: «elle (la neutralité permanente) est latente aussi longtemps que dure la paix entre les autres Etats; elle produit des effets lorsque la guerre éclate entre ces Etats»; v. Waldkirch (I) p. 23: «Während dieser Zeit (période de paix) wird die dauernde Neutralität nicht wirksam.»

<sup>123</sup> Cf. Moïna p. 19: «In Friedenszeiten ist die dauernde Neutralität kein Rechtsverhältnis, sondern ein politisches Programm.»

<sup>124</sup> Tous les auteurs opposés à une neutralisation sont d'accord sur ce point.

<sup>125</sup> Cf. Schweizer p. 87 ainsi que tous les auteurs suisses qui se sont prononcés contre une neutralisation de la Suisse; — également l'Allemand Hemberger p. 25. — Comme le relève Em. Descamps, *L'Etat neutre à titre permanent*, p. 95: «La neutralité permanente c'est une ligne de conduite d'une nation qui, en principe et à toute éventualité, se trouve avoir à demeurer étrangère à ces mêmes hostilités.» — Cf. aussi Huber (II) p. 76: «... das Besondere der dauernden Neutralität besteht darin, dass sie für alle politischen und militärischen Berechnungen, wenigstens für absehbare Zeit, ein unbedingt feststehender Faktor ist»; — van Royen p. 21 fait ressortir le caractère spécial de la neutralité permanente en lui conférant un caractère semi-juridique: «juridique par la forme, elle est politique dans son objet», tandis que pour Hagerup p. 9: «La neutralité permanente érigée en maxime d'Etat est une institution non pas juridique, mais exclusivement politique.»

DEUXIÈME PARTIE  
DE LA LIBERTÉ DE LA PRESSE

## CHAPITRE PREMIER

# LA LIBERTÉ DE LA PRESSE EN GÉNÉRAL

### 1. Considérations générales et définition

Au point de vue purement philosophique l'homme est le seul maître de sa pensée et il possède de la façon la plus absolue le droit de l'exprimer et de la communiquer librement, sauf à répondre des abus qu'il en peut faire. Dans le domaine du droit positif cependant, comme le relève Barbier,<sup>1</sup> ce droit, comme tous les autres, est purement relatif et se trouve, avant tout, subordonné à l'état social, au courant des mœurs et aux nécessités politiques.

Tant que l'homme n'a recours qu'à la parole<sup>2</sup> ou au manuscrit, sa sphère d'action reste limitée. Il n'en est plus de même lorsque, pour communiquer sa pensée, l'homme se sert de l'imprimerie; il puise dans ce procédé « une puissance bien faite pour effrayer les pouvoirs qui s'accoutument mal de liberté ».<sup>3</sup>

La liberté de la presse est définie par la doctrine<sup>4</sup> comme étant la liberté d'exprimer son opinion par la voie de la presse. Une distinction est faite en général entre la presse périodique, qui comprend les journaux, revues, etc. paraissant régulièrement et la presse non périodique, qui comprend toutes les autres publications, par exemple les livres et brochures.<sup>5</sup> Au sens usuel, le terme de « presse » se dit de la presse périodique et plus particulièrement des journaux.

Le droit d'exprimer son opinion par la voie de la presse est un droit individuel, qu'on réclamait autrefois pour se libérer de l'Etat et des entraves que ce dernier apportait à la liberté de la presse; il est considéré aujourd'hui — du moins dans les Etats à régime

<sup>1</sup> Cf. Barbier, *Code expliqué de la presse*, vol. I p. I.

<sup>2</sup> Nous réservons naturellement la question de l'emploi de la radio, ce moyen de transmission de la parole n'étant pas accessible à chacun.

<sup>3</sup> Cf. Barbier vol. I p. 2.

<sup>4</sup> Cf. Burckhardt (III) p. 507; Fleiner (II), *Schweizerisches Bundesstaatsrecht*, p. 372.

<sup>5</sup> Cf. Paccaud, *Du régime de la presse en Europe et aux Etats-Unis*, p. 13; Scherrer, *Die Begrenzung der Pressfreiheit durch das Strafrecht*, p. 10.

démocratique — comme un droit permettant en outre d'exercer une influence sur la formation de la volonté de l'Etat. C'est ce qui a fait dire à certains auteurs<sup>6</sup> que la liberté de la presse était autrefois « négative » et qu'elle est devenue « positive ».

Pas plus que les autres droits individuels, la liberté de la presse ne peut être absolue dans son application. « De même que l'homme en société ne peut pas tout dire, de même il ne peut pas tout écrire ou imprimer. Puisque la presse n'est qu'un instrument, au même titre que la parole, les mêmes raisons qui militent contre la liberté absolue de celle-ci se confirment contre la liberté de celle-là... La liberté de la presse dérivant du droit d'exprimer sa pensée, doit pouvoir s'exercer sans entrave jusqu'au point où elle lèse le droit d'autrui. »<sup>7</sup> Le droit d'autrui pourra être lésé soit directement, lorsqu'un écrit est de nature à nuire à une personne ou à un groupe de personnes déterminés, soit indirectement lorsque l'écrit est de nature à nuire à l'Etat, c'est-à-dire à la collectivité tout entière.

Deux systèmes s'offrent à l'Etat pour intervenir en matière d'abus commis par la presse. Dans le régime préventif, l'Etat est autorisé à surveiller très étroitement la presse avant la diffusion de l'écrit dans le public. Dans le système répressif, la puissance publique n'intervient qu'après la publication; il est permis de publier ce que l'on veut, quitte à répondre des abus.

Les mesures préventives — même si elles sont politiquement justifiées par des circonstances particulières, par exemple en temps de guerre — sont incompatibles avec la notion de la liberté de la presse. L'on doit cependant faire une distinction entre les mesures de prévention qui s'exercent sur le fond même de l'œuvre en permettant la prohibition de la publication — censure, autorisation préalable, cautionnement — contre lesquelles la presse s'est de tout temps vivement insurgée et les mesures de prévention qui constituent une précaution prise contre les écarts de la presse — dépôt, indication du nom de l'éditeur — qui n'ont pas le caractère de mesures vexatoires, mais qui sont des formalités administratives imposées par la loi aussi bien dans l'intérêt des citoyens que dans celui du pouvoir.<sup>8</sup>

<sup>6</sup> Cf. Scherrer p. 27; Ludwig, *Die Freiheit der Presse*, p. 11/12; Klaus Ammann, *Pressefreiheit und Pressenotrecht*, dans: Schweiz. Zentralblatt für Staats- und Gemeinde-Verwaltung 1944 p. 74.

<sup>7</sup> Cf. Paccaud p. 11.

<sup>8</sup> Cf. Paccaud p. 12.

## 2. Aperçu historique

Dès les temps les plus éloignés les écrits — ou ce qui en tenait lieu — ont fait l'objet d'une surveillance parfois très étroite. C'est par la censure que la liberté de la presse fut le plus communément limitée. Cette arme, déjà connue dans la Grèce antique et dans l'Empire romain,<sup>9</sup> fut employée à toutes les époques de l'histoire.

Jusqu'à la découverte de l'imprimerie cependant, en 1450, la surveillance de la presse fut essentiellement répressive, aucun moyen préventif ne pouvant naturellement être employé contre les libelles; les journaux, au sens que l'on donne aujourd'hui à ce mot, n'existaient pas encore.<sup>10</sup>

Par l'invention de l'imprimerie la pensée put être répandue rapidement et atteindre des milieux étendus.<sup>11</sup> Les pouvoirs civils et religieux craignirent immédiatement les dangers qui pourraient en résulter pour leur autorité et placèrent en conséquence la presse sous leur dépendance absolue.<sup>12</sup>

Jusqu'au milieu du XVI<sup>e</sup> siècle l'Eglise fut toute puissante en

<sup>9</sup> Cf. Feldmann (I), *Über die Entwicklung der Pressefreiheit*, dans: Revue de la Société des juristes bernois, vol. 73 p. 2; et (II) *Grundlagen und Grenzen der Pressefreiheit in der Schweiz*, dans: La Presse suisse, p. 125, qui relève que lorsque Diagoras de Melos et Protagoras d'Abdera se permirent de douter de l'existence des Dieux, leurs écrits furent publiquement brûlés et que le sort d'Ovide montre les répercussions qu'avaient déjà alors l'interdiction de publier des livres.

<sup>10</sup> Certains auteurs font remonter l'origine du journal aux «*acta diurna*» qui se publièrent à Rome de 131 av. J.-C. jusqu'à la chute de l'Empire. Ces «*acta diurna*» reproduisaient les événements les plus importants de la cité et étaient affichés publiquement. Le manque de périodicité et l'absence d'une large diffusion ne permettent cependant pas de les considérer comme un véritable journal; dans ce sens: Durand, *Le régime de la presse en Angleterre*, p. 29; en sens contraire: Chaudet, *La réglementation administrative de la presse dans les principaux pays*, p. 13. — Selon Wettstein (IV), *Die Tagespresse vor hundert Jahren*, p. 3, c'est en 1505 qu'a paru le premier imprimé portant le nom de «*Zeitung*».

<sup>11</sup> Cf. Coudenhove Kalergi, *L'homme et l'Etat totalitaire*, p. 61: «*Par l'imprimerie les bourgeois, puis les paysans ont pu passer le stade de l'alphabétisme. Par elle, ils sont devenus capables d'être les éléments positifs et actifs de la politique et de participer à des luttes d'idées qui dépassent leur horizon journalier.*»

<sup>12</sup> La peine de mort fut même prévue par un édit d'Henri II contre tout imprimeur ou distributeur d'un ouvrage publié sans autorisation préalable; cf. Barbier vol. I p. 3. — Paccaud p. 21, relève que si l'Eglise a pris les devants en matière de surveillance de la presse, les princes temporels ne tardèrent pas à suivre la même voie: «*L'accord le plus complet régnait entre les décisions du pape et des conciles et les ordonnances des rois.*»

matière de contrôle de la presse.<sup>13</sup> Puis, dès cette époque, le pouvoir de l'autorité ecclésiastique diminua, l'autorité royale en France s'attribuant peu à peu la compétence exclusive de surveiller la presse. Cette surveillance était si grande que Voltaire a pu dire: „Sans l'agrément du roi vous ne pouvez penser.»<sup>14</sup>

La Révolution française devait libérer la presse de ses entraves.<sup>15</sup> Le droit de communiquer librement ses pensées et ses opinions fut reconnu par la Déclaration des droits de l'homme comme un des droits individuels les plus précieux dont l'exercice ne pouvait être entravé, sauf à répondre de l'abus de cette liberté dans les cas déterminés par la loi.<sup>16</sup>

Dès la Convention, il est vrai, la liberté de la presse ne fut plus qu'un souvenir.<sup>17</sup> Rétablie sous la Restauration, elle ne tarda pas à disparaître de nouveau. Il faut attendre la loi du 18 juillet 1828 pour voir réapparaître en France une liberté relative de la presse, celle-ci permettant la publication des journaux sans autorisation préalable. Après avoir été une nouvelle fois suspendue pendant une courte période sous Charles X, la liberté de la presse fut rétablie après la révolution de juillet 1830. Dès ce moment la presse fut l'objet d'un grand nombre d'ordonnances qui tantôt lui imposaient des entraves et tantôt lui redonnaient quelques libertés. La loi de 1881 substitua

<sup>13</sup> L'influence de l'Eglise sur la presse se manifesta à la suite d'une bulle du pape Alexandre VI qui défendit, en 1501, l'impression d'une œuvre quelconque sans quelle ait été, au préalable, approuvée par l'Eglise; cf. Paccard p. 21.

<sup>14</sup> Cité par Barbier vol. I p. 4; — la situation de la presse sous Louis XIV a été caractérisée par La Bruyère de la manière suivante: «Un homme né chrétien et français est fort embarrassé pour écrire, les grands sujets lui étant interdits et les petits lui étant défendus.»

<sup>15</sup> Dès la Révolution française une nouvelle époque commença pour la presse. Jusque-là elle avait avant tout eu pour tâche de transmettre les nouvelles. Depuis ce moment elle devint essentiellement politique. Par la suite et du fait des progrès techniques, le service des nouvelles subit un développement considérable; cf. Wettstein (V), *Die Tagespresse in unserer Kultur*, p. 8 et s.

<sup>16</sup> Cf. *Déclaration des Droits de l'homme et du citoyen*, votée par l'Assemblée nationale dans ses séances des 20, 21, 23, 24 et 26 août 1789, et acceptée par le Roi, art. XI: «La libre communication des pensées et des opinions est un des droits les plus précieux de l'homme; tout citoyen peut donc parler, écrire, imprimer librement, sauf à répondre de l'abus de cette liberté dans les cas déterminés par la loi.» — Cf. égal. l'intéressante étude de L. de Cardenal, *La liberté de la presse sous la Constituante*, dans: *Cahiers de la presse*, Paris 1939, p. 52 et s.

<sup>17</sup> Alors qu'en 1790 Paris comptait plusieurs centaines de journaux, il n'en subsistait que 4 en 1810; cf. Wettstein (V) p. 9.

à tous ces textes législatifs<sup>18</sup> une loi unique<sup>19</sup> dans laquelle le principe de la liberté de la presse fut reconnu. Le 26 novembre 1936 le Gouvernement français déposa un projet de loi sur la presse complétant et modifiant sur plusieurs points essentiels la loi de 1881; ce projet, qui trouva l'approbation du Sénat, n'avait pas encore été ratifié par la Chambre des députés en 1939 à l'ouverture de la seconde guerre mondiale.<sup>20</sup>

A la suite de la Révolution française et de l'exemple donné par la Déclaration des droits de l'homme, le principe de la liberté de la presse s'imposa peu à peu dans tous les pays et au début du 20<sup>e</sup> siècle la plupart des Constitutions des États européens faisaient une place à la liberté de la presse.<sup>21</sup>

En *Allemagne*, la presse se heurta également tout d'abord à la censure et il fallut attendre la paix de Tilsit (1807) pour voir apparaître les premiers journaux politiques. L'évolution en faveur de la liberté d'écrire et de publier continua à se faire parallèlement au développement des idées politiques et le principe de la liberté de la presse fut admis dès 1848, année qui vit la constitution d'un Parlement.<sup>22</sup> L'Allemagne promulgua le 7 mai 1874 une loi sur la presse,<sup>23</sup> complétée le 3 juin 1914 par une nouvelle loi relative à la violation des secrets militaires. L'avènement du national-socialisme entraîna une refonte complète du régime en vigueur et la presse fut dorénavant réglementée par une loi du 4 octobre 1933 qui subit ultérieurement divers amendements. Le principe de la liberté de la presse était main-

<sup>18</sup> 42 lois, décrets et ordonnances; cf. Barbier vol. I p. 8.

<sup>19</sup> Les principales dispositions de la loi du 29 juillet 1881 sont commentées et reproduites par Potulicki, *La répression des délits de presse*, p. 108 et s. et p. 193.

<sup>20</sup> Au sujet des principales caractéristiques du projet de loi du 26 novembre 1936, cf. Chaudet p. 43 et s. Le texte du projet de loi a été publié dans les *Cahiers de la presse*, Paris 1938, p. 165 et s.

<sup>21</sup> Nous renonçons à classer les pays que nous passons en revue selon que leur presse est libre, contrôlée, dirigée ou étatisée. Une telle classification n'est en effet guère possible au cours d'un aperçu historique car, dans la plupart des pays, le régime appliqué à la presse a évolué selon les tendances politiques. — Cf. d'autre part la distinction que nous établissons plus loin entre la presse des États démocratiques (p. 93 et s.) et la presse des États totalitaires (p. 97 et s.)

<sup>22</sup> Cf. Hachfeld, *Die Stellung der Presse im alten und neuen Staat*, p. 22.

<sup>23</sup> En ce qui concerne les dispositions de la loi allemande du 7 mai 1874 cf. Potulicki p. 130 et s. et p. 173.

tenu, mais la réglementation de la profession de journaliste imposait en fait de notables restrictions à son application.<sup>24</sup>

L'Angleterre n'a jamais possédé de lois écrites sur la presse comme nous l'entendons sur le continent. Ses règles constitutionnelles, de même que de nombreuses règles juridiques, ne figurent pas dans des documents écrits, mais reposent sur un système de précédents « modifiés dans leur interprétation selon les circonstances du moment ». <sup>25</sup> Les principes régissant la matière doivent être recherchés dans les nombreux « Acts » et dispositions jurisprudentielles. Le « Licensing Act » avait en 1662 institué la censure; le Bill des Droits de 1689 contenait cependant déjà une disposition qui interdisait la censure préalable. En 1693 enfin, toute censure fut abolie. <sup>26</sup> Dès lors la presse anglaise fut soumise à un régime de responsabilité « sanctionné par des amendes si élevées (quand il s'agit, par exemple, de diffamation) que toute tentative de récidive est rendue difficile, en dehors de l'effet moral produit sur les autres journaux ». <sup>27, 28</sup>

En Italie la liberté de la presse fut consacrée par une loi du 26 mars 1848 stipulant à son art. 28: « La stampa sarà libera, ma una legge ne reprime gli abusi ». Cette loi, appelée Statut Albertin d'après Charles Albert de Sardaigne, ne concerna tout d'abord que le Piémont puis s'appliqua à toute l'Italie dès que l'unité du Royaume fut réalisée. La liberté de la presse était ainsi reconnue et seul l'abus de cette liberté était punissable. Le Statut Albertin était encore en vigueur lorsque le fascisme prit le pouvoir en 1922. Le besoin se fit cependant rapidement sentir pour l'autorité d'apporter une certaine restriction sinon au principe, du moins à l'exercice de la liberté de la presse. Cette restriction intervint sous le couvert de la réglementation de la profession de journaliste par un Décret-loi du 15 juillet 1923 transformé en loi le 31 décembre 1925 et par le Règlement d'exécution du 4 mars 1925. <sup>29</sup> La nouvelle législation donna tout d'abord aux pré-

---

<sup>24</sup> Cf. Schrieber/Willi, *Presserecht*, p. 10 et s. où la loi du 4 octobre 1933 et toutes les ordonnances complémentaires jusqu'en 1936 sont reproduites in extenso.

<sup>25</sup> Cf. Durand p. 26.

<sup>26</sup> Cf. Chaudet p. 65

<sup>27</sup> Cf. Durand p. 64.

<sup>28</sup> Au sujet de la gravité des amendes, Potulicki p. 155, cite la condamnation du Times, en 1900, qui fut obligé de payer 50 000 livres à M. Parnell pour avoir accusé ce député de complicité dans l'assassinat de Lord Cavendish.

<sup>29</sup> En ce qui concerne l'organisation officielle de la profession de journaliste en Italie par la loi du 31 décembre 1925 et les textes législatifs ultérieurs, cf.

fets un pouvoir quasi discrétionnaire sur les journaux. Par la suite une Direction générale des services de presse, chargée de la surveillance politique, et un bureau de presse et de propagande, chargé des questions administratives, furent créés.

C'est en *Russie* que les entraves apportées à la liberté de la presse eurent le plus de peine à se desserrer. Le régime absolutiste des tsars s'accordait en effet mal avec une presse trop libre et les époques où une certaine tolérance fut appliquée ne furent jamais de longue durée. Même à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, c'est-à-dire à un moment où la plupart des pays du continent européen accordaient un régime libéral à la presse, la presse russe était étroitement surveillée. Ainsi un décret de 1871 prévoyait que si le gouvernement devait constater que la discussion ou même le simple exposé d'une question importante était de nature à offrir des inconvénients pour l'Etat, il en préviendrait les périodiques pour que ceux-ci s'abstiennent de toute allusion inopportune.<sup>30</sup> En 1882 un règlement prescrivit que les journaux qui auraient reçu trois avertissements seraient soumis à la censure préventive. De plus, aux rigueurs légales s'ajoutaient les rigueurs arbitraires; par exemple le refus d'agréer un nouveau rédacteur en chef lorsqu'une vacance se produisait, ce qui entraînait bien souvent la disparition du journal. La courte période de libéralisme qui suivit le mouvement révolutionnaire de 1905 permit à la presse d'opposition une plus grande liberté et certains organes socialistes, par exemple, purent paraître presque régulièrement.

A la suite de la première guerre mondiale et de la révolution d'avril 1917 le gouvernement provisoire accorda la liberté de la presse; celle-ci ne survécut cependant pas longtemps à la révolution communiste. En janvier 1918 déjà un décret supprima la presse bourgeoise et les journaux socialistes opposants ne tardèrent pas à disparaître également.<sup>31</sup>

Chaudet p. 24 et s., Potulicki p. 100 et s. et p. 197, Guèze, *Le régime de la presse en Italie fasciste*, thèse de Toulouse, Paris 1938. — Cf. égal. infra p. 100 et s.

<sup>30</sup> Au sujet de l'application de ce décret, Weill, *Le journal. Origines, évolution et rôle de la presse périodique*, p. 352, cite un exemple amusant. Un journal ayant signalé de graves fautes commises par deux agents de la police rurale, un communiqué du gouvernement annonça leur révocation en invitant les périodiques à faire connaître les abus du même genre; en même temps cependant les périodiques recevaient un avis secret leur interdisant de parler dorénavant des agents de la police rurale.

<sup>31</sup> En ce qui concerne l'organisation de la surveillance de la presse en U.R. S.S. cf. Potulicki p. 95 et s.

La nouvelle Constitution de l'Union des Républiques socialistes soviétiques, adoptée en 1937, a finalement reconnu, à son article 125, le principe de la liberté de la presse. Mais comme c'est l'Etat qui met à la disposition des intéressés les imprimeries, les stocks de papier et les autres conditions matérielles nécessaires à l'exercice de ce droit et qu'il n'existe en URSS qu'un seul parti, le parti communiste, il va de soi que seul ce parti est à même de bénéficier de la liberté de la presse qui n'est plus un droit individuel, mais un droit dont l'Etat dispose à son gré.<sup>82</sup>

En *Belgique*, la liberté de la presse fut reconnue par l'article 18 de la Constitution du 7 février 1831, qui prévoit expressément que la censure ne pourra pas être rétablie et qu'aucune garantie ne peut être exigée des écrivains, éditeurs et imprimeurs. Des mesures spéciales furent prises par décrets royaux, en 1926 et en 1934, afin de protéger le crédit de l'Etat contre les atteintes de la presse.<sup>83</sup>

Ce n'est qu'en 1887 que la liberté de la presse est devenue un principe constitutionnel aux *Pays-Bas* (art. 7 de la Constitution du 30 novembre 1887). En 1934 les dispositions pénales applicables à l'incitation au recours à la force ainsi qu'à l'injure aux autorités ont été renforcées.

La liberté de la presse a été reconnue en *Hongrie* par les lois spéciales sur la presse de 1848 et de 1914. Les journaux peuvent cependant être interdits si la sauvegarde des relations extérieures l'exige.

En *Bulgarie* la liberté de la presse a été formellement reconnue par la Constitution du 16 avril 1879, la censure étant interdite; ce principe a été maintenu lors des révisions de la Constitution en 1893 et 1911. Un décret royal du 14 juin 1934 a toutefois introduit l'obligation de l'autorisation préalable avant toute parution de nouveaux journaux et périodiques; de plus la profession de journaliste a fait l'objet d'une réglementation.

L'article 25 de la constitution de 1923 prévoyait pour la Rou-

<sup>82</sup> Cf. Rapport présenté par M. Hamburger, à la Fédération internationale des Journalistes, au Congrès de Berne de septembre 1936; Chaudet p. 77/78; Stoupnitzky, *La presse soviétique*, dans: Cahiers de la Presse, Paris 1939, p. 88 et s., ainsi que la bibliographie citée par cet auteur. — Cf. égal. le règlement du Glavlit du 31 juillet 1936 (règles concernant la production et la parution des ouvrages de presse en U.R.S.S.) reproduit en extraits et en traduction dans: Cahiers de la presse, Paris 1938, p. 323 et s.

<sup>83</sup> Cf. H. Dons, *La liberté de la presse en Belgique*, dans: Cahiers de la presse, Paris 1939, p. 81 et s.

manie un régime très libéral en matière de presse. Il était précisé qu'il ne pourrait jamais exister ni censure ni autre mesure préventive quant à la parution, la vente ou la distribution de n'importe quelle publication et qu'en outre la presse ne serait jamais soumise au régime de l'avertissement, aucun journal ou écrit périodique ne devant être suspendu ou interdit. En 1935 cependant, la liberté de la presse fut restreinte et la profession de journaliste organisée. Dès 1937, par suite de l'évolution politique survenue dans ce pays, la presse devint un instrument dans les mains de l'Etat. Pour justifier les mesures prises à l'égard de la presse, le Gouvernement invoqua la loi du 10 décembre 1864 sur l'état de siège qui, à son article 6, réserve à l'autorité militaire le droit d'interdire les publications qu'elle juge de nature à exciter ou à entretenir le désordre. On a conclu de cette loi que l'autorité militaire disposait également du droit moins étendu de soumettre les publications à la censure préalable.<sup>84</sup>

La nouvelle Constitution, du 22 février 1938, garantit encore, à son article 10, la liberté de la presse. Cette liberté n'est toutefois que relative, car l'article 22 de la Constitution précise que « la liberté de communiquer et de publier ses idées et opinions, par la parole, par l'écrit, par l'image, par sons ou par tout autre moyen » n'est garantie que « dans les limites et aux conditions de la loi ». Aucune limite n'étant marquée aux restrictions possibles, la liberté de la presse se trouve pratiquement supprimée puisqu'elle dépend du bon vouloir de l'Etat.<sup>85</sup>

Dans tous les pays des restrictions furent apportées à la liberté de la presse aux époques exceptionnelles, même dans les pays les plus attachés au respect de la liberté individuelle. De 1914 à 1918, Etats belligérants comme Etats neutres s'efforcèrent, dans l'intérêt national, de contrôler la presse. Au cours d'une guerre, en effet, les pays belligérants ne peuvent se permettre de courir le risque de voir leur action éventuellement entravée par une presse qui ne tiendrait pas suffisamment compte des nécessités de l'heure; les pays neutres, de leur côté, ne peuvent rester indifférents à l'égard de la presse si l'activité de celle-ci risque de compromettre la politique de neutralité de l'Etat.

Après la guerre de 1914 à 1918, vainqueurs et vaincus, de même

<sup>84</sup> Cf. *Cahiers de la presse*, Paris 1938, p. 284.

<sup>85</sup> Cf. *Cahiers de la presse*, Paris 1938, p. 317, où sont reproduits les textes relatifs à la presse de la Constitution du 29 mars 1923 et de la Constitution du 22 février 1938.

que les neutres, supprimèrent les entraves imposées par la nécessité et les Etats agrandis ou nouvellement créés par les traités de 1919 — Tchécoslovaquie, Pologne — promirent aux journaux, dans leur constitution, une vie indépendante.<sup>86</sup>

Les tendances politiques qui se manifestèrent en Europe après 1918 et qui conduisirent peu à peu à l'instauration de régimes totalitaires entraînent cependant, dans différents pays, comme nous venons de le voir, l'application de nouvelles entraves à la liberté de la presse.

Dès 1939, la seconde guerre mondiale amena une nouvelle fois tous les Etats, petits ou grands, belligérants ou neutres, à contrôler la presse, parfois très étroitement, dans l'intérêt supérieur du pays.

### 3. La presse et l'opinion publique

« La liberté de la presse trouve sa raison et sa limite dans sa mission qui est de renseigner le public objectivement sur des faits d'intérêt général. »<sup>87</sup> La mission de la presse ne se borne cependant pas à éclairer l'opinion publique; sans doute cette mission est la principale si l'on considère la place qui lui est réservée dans tous les journaux du monde. A cet égard le développement de la technique a permis à la presse de faire d'énormes progrès;<sup>88</sup> des machines à imprimer perfectionnées, le téléphone, le télégraphe, la radio et des moyens de transport rapides ont créé les conditions nécessaires pour renseigner dans un délai toujours plus bref, des lecteurs toujours plus nombreux, sur des sujets toujours plus variés. Mais la presse a aussi pour mission de diriger, de former l'opinion publique;<sup>89</sup> et cette seconde mission entraîne sans aucun doute une responsabilité beaucoup plus grande que la première.

Les rapports existant entre la presse et l'opinion publique sont très divers et complexes. Cela est dû au fait que la presse à la fois s'inspire de l'opinion publique et la guide. Elle s'en inspire tout d'abord

<sup>86</sup> Cf. Weill p. 331.

<sup>87</sup> Cf. Thilo, *Note sur la liberté de la presse et ses limites*, dans: *Journal des Tribunaux*, 1936, p. 322.

<sup>88</sup> Cf. Wettstein (V) p. 13: « Unter dem Einfluss der technischen Fortschritte erlebte der Nachrichtendienst nach einer Periode des vorwiegend politischen Charakters der Presse eine Wiedergeburt, die seine Leistungen bis zum Märchenhaften steigerte. »

<sup>89</sup> Cf. Thilo p. 322, Feldmann (II) p. 145: « Die Zeitung muss nicht nur wiedergeben und » spiegeln », sie muss selber führen, anregen, Meinungen bilden können. »

parce que, étant destinée aux lecteurs, elle doit tenir compte de leurs besoins, de leurs désirs et de leurs préoccupations si elle veut avoir quelque chance d'être lue. Et comme, en règle générale, un journal ne peut subsister à la longue — à part certaines exceptions où le bailleur de fonds a intérêt pour une raison quelconque à soutenir financièrement l'existence d'un journal non rentable au point de vue commercial — que si ses recettes, qu'elles proviennent des abonnements, de la vente au numéro ou de la publicité, lui permettent d'équilibrer ses comptes, il lui sera naturellement indispensable d'avoir le plus grand nombre de lecteurs possible; d'où la nécessité de leur présenter ce qui les intéresse et pour cela de tenir compte de l'opinion publique.<sup>40</sup> Mais en même temps le journal aura la possibilité d'influencer cette opinion publique.<sup>41</sup> Le journal est en effet à même d'exercer une influence qui dépasse de beaucoup celle que peut avoir le livre. Chaque jour il apporte des idées toutes faites sur les questions d'actualité les plus diverses, évitant aux lecteurs la peine de penser.<sup>42</sup> « Ja es bemächtigt sich sogar der Köpfe der Selbstdenker, weil es alle Tage wieder in derselben Richtung arbeitet und zuletzt alles betäubt, wie der stets wiederkehrende Tropfen zuletzt den Stein aushöht. »<sup>43</sup>

Lequel d'entre nous, faisant preuve de scepticisme à l'égard d'une nouvelle quelconque, ne s'est pas entendu répondre: c'était dans le journal. Pour beaucoup de lecteurs, en effet, ce qui est imprimé est nécessairement vrai — en particulier s'il s'agit du journal du parti politique auquel se rattache l'intéressé — ou entièrement faux selon les sympathies éprouvées pour tel ou tel régime politique par exemple.

<sup>40</sup> Cf. Feldmann (II) p. 145.

<sup>41</sup> L'influence de la presse sera plus profonde que l'influence que peut par exemple exercer la parole; c'est ce que relève très justement Körner, *Das Recht der freien Meinungsäußerung im Verhältnis zu den Forderungen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit und Sittlichkeit*, p. 78: « Da die Wirkung der Persönlichkeit und der Masseneinfluss fehlen, vermag die Kraft einer niedergeschriebenen Idee eine viel unmittelbarere Beeinflussung auszuüben. Die Idee zeigt sich losgelöst von jenem, der sie gebar, weshalb sie sich dem Lesenden viel deutlicher und klarer darstellt; darum ist ihre Wirkung intensiver und nachhaltiger. »

<sup>42</sup> Nous n'allons, il est vrai, pas aussi loin que N. Delsor qui, dans la préface au livre de Sury d'Aspremont, *La presse à travers les âges*, p. 7 estime que 99 % des lecteurs n'ont plus d'autres idées que celles de leur journal et qu'une fois qu'ils y sont habitués, « personne au monde ne les en fera changer, leur cerveau est complètement moulé sur celui des écrivains qui les rédigent ».

<sup>43</sup> Cf. Wettstein (II), *Über das Verhältnis zwischen Staat und Presse mit besonderer Berücksichtigung der Schweiz*, p. 4.

La difficulté pour le lecteur est précisément de juger sans parti pris, sans idées préconçues, sans se laisser entraîner par les exagérations du journal, d'être capable de discerner le vrai du faux, l'essentiel du futile, de ne pas attacher à certaines nouvelles plus d'importance qu'elles ne méritent et surtout de conserver un brin de bon sens et de prendre la peine de se former une opinion personnelle. Mais précisément parce que toutes ces conditions se trouvent rarement réunies, l'importance de la presse est grande et son rôle essentiel dans la formation de l'opinion publique.

Il est du reste très difficile de déterminer, même approximativement, la part qui revient à la presse dans la formation de l'opinion publique.<sup>44</sup> Dans les pays où la presse est libre, elle n'arrivera vraisemblablement pas à « créer » l'opinion; elle pourra tout au plus la reproduire, en l'influençant peut-être même très fortement dans une direction bien déterminée, mais malgré tout le souffle dont elle est capable il ne lui sera pas possible d'« allumer un tas de paille sans étincelle ».<sup>45</sup>

D'autre part il faut se garder de rendre la population, dans son ensemble, responsable de la position prise par la presse et de considérer celle-ci comme étant toujours le fidèle miroir de l'opinion publique.<sup>46</sup> Selon les questions traitées et le moment où elles sont traitées — par exemple en période de crise ou de guerre — le lecteur fera preuve d'un esprit critique plus développé que d'ordinaire et dans des contacts personnels ne cachera pas sa façon de penser qui sera peut-être différente que ne le laisse supposer la lecture des journaux.<sup>47</sup>

---

<sup>44</sup> Cf. Baumann, *Über die psychologische Funktion der Presse*, p. 1: « Die Presse gilt heute als integrierender Teil der modernen Kultur; ihre Bedeutung und Wirkung sind prinzipiell unbestritten. Dagegen wird der Bereich, die Art, Stärke und Tiefe der Auswirkungen ganz verschieden beurteilt, sowohl bei den praktischen Erfahrungen wie auch in der wissenschaftlichen Erforschung des Zeitungswesens. »

<sup>45</sup> Cf. Wettstein (I), *Der Wiederaufbau Europas und die Presse*, p. 4

<sup>46</sup> Cf. v. Salis, *Die Neutralität der Schweiz*, p. 15.

<sup>47</sup> Cf. Nippold (V), *Die Auswärtige Politik und die öffentliche Meinung*, p. 9, qui relève ce qui suit au sujet de l'opinion publique en Allemagne au cours des années qui ont précédé la guerre de 1914/1918: « Was ist denn eigentlich die öffentliche Meinung? Jedenfalls... nicht alles, was sich als solche ausgibt. Ja, mehr als das: Ich möchte geradezu sagen, was in solchen Zeiten wie in vergangenen Jahre am wenigsten zum Ausdruck kommt, was sich unter dem Einflusse der Milleusuggestion kaum hervorwagt, das ist gerade die eigentliche Volksmeinung, die wirkliche öffentliche Meinung. »

L'on ne saurait cependant nier l'influence que peut avoir, à la longue, l'attitude de la presse sur l'opinion publique. Tant que la presse est libre le lecteur peut, il est vrai, se former une opinion en entendant des avis différents. « Même si la vérité, cachée par un journal tirant à 500 000, est révélée par un journal tirant à 10 000, peu à peu elle arrive au grand public. »<sup>48</sup> Le lecteur ayant la possibilité de confronter des opinions diverses, l'emprise de la presse sera plus faible. Mais lorsque la presse n'est pas libre, lorsqu'elle doit se conformer à des instructions qui lui sont données par l'État, l'individu n'a plus de possibilités de comparaison, d'autant moins que le plus souvent les journaux étrangers sont interdits. La propagande à sens unique de l'État s'emparera alors de l'opinion publique et même si certains lecteurs d'élite réussissent à échapper à cette influence, la grande masse de la population se laissera entraîner dans les vues qui lui sont imposées. L'opinion publique suivra alors les évolutions de la politique nationale. Par le moyen de la presse, l'État dirigera à son gré l'opinion publique.

Si, en temps de paix déjà, la presse exerce sur l'opinion publique une influence plus ou moins grande selon la liberté dont elle jouit, il va de soi que cette influence tendra à être encore plus forte en temps de guerre.

Les gouvernements des États belligérants, grâce à la collaboration volontaire ou obligée des journaux, s'efforceront par le moyen de la presse de maintenir l'opinion publique nationale dans une atmosphère favorable à la concentration de toutes les forces de la nation en vue de la victoire.<sup>49</sup> Mais ils s'efforceront aussi de parler aux neutres, les États neutres pouvant leur être d'une grande utilité non seulement en raison des avantages d'ordre matériel qu'ils peuvent éventuellement en attendre — par exemple du fait de livraisons de marchandises

<sup>48</sup> Cf. Weill p. 410.

<sup>49</sup> Au sujet des différentes mesures prises au cours de la guerre de 1914/1918 en matière de presse par les pays belligérants, cf. Sury d'Aspremont p. 303/330. —

En ce qui concerne la nécessité pour l'État belligérant de conquérir l'opinion publique, cf. v. Pacher, *Die Dreiverbandspresse*, p. 21/22: « Eine solche in der Masse der Bevölkerung einheitlich zum Durchbruch kommende Überzeugung von der Gerechtigkeit der eigenen Sache und von der Verwerflichkeit derjenigen des Gegners, sowie von dessen Tücke, ist bei dem heutigen Stande der europäischen Kultur und der Macht der öffentlichen Meinung in allen Ländern unseres Erdteils unbedingt notwendig, um es der Regierung eines Staates zu ermöglichen, mit einiger Aussicht auf Erfolg einen Krieg mit einem anderen Staate zu führen. »

importantes au point de vue de l'économie de guerre — mais aussi et peut-être surtout en raison des avantages d'ordre moral que peut leur apporter une opinion publique neutre favorable.

Les moyens les plus divers seront utilisés par les Etats belligérants pour influencer par la presse l'opinion publique des pays neutres. Par exemple un Etat s'assurera, avant la guerre déjà, le dévouement de certains journaux ou de certains rédacteurs; mais c'est naturellement pendant la guerre que la propagande, sous toutes ses formes, inondera le pays neutre par l'intermédiaire des bureaux et agences de presse officiels et officieux.

Selon que cette propagande sera plus ou moins bien menée, qu'elle tiendra compte de tous les facteurs psychologiques et surtout qu'elle sera adaptée aux lecteurs auxquels elle est destinée, ses effets sur l'opinion publique seront plus ou moins couronnés de succès. Ce ne sera pas nécessairement l'article bien composé rendant sous un couvert objectif une cause sympathique, qui aura le plus d'influence sur l'opinion publique. Le lecteur de l'Etat neutre attachera vraisemblablement bien plus d'importance aux « communiqués », c'est-à-dire aux « faits » parce qu'il leur accordera une plus grande confiance.<sup>50</sup>

Comme à la longue aucun gouvernement ne peut se maintenir au pouvoir, aucun statut politique ne peut subsister si l'opinion publique leur est contraire<sup>51</sup> — non pas passagèrement contraire sur tel ou tel point de détail, mais d'une façon durable sur les points essentiels — l'Etat neutre sera tout naturellement amené à veiller en temps de guerre, dans l'intérêt national bien compris, à ce que la propagande des belligérants par la voie de la presse n'intervienne pas au profit d'un seul groupe de puissances, mais que les deux parties en guerre puissent faire entendre leur point de vue.<sup>52</sup>

<sup>50</sup> Cf. dans ce sens Wettstein (I) p. 5 et 6. — Le lecteur éprouve cependant le besoin de lire un commentaire des faits; c'est ce que relève Bauman p. 99, à la suite d'une enquête faite auprès du public: « Wenn auch sozusagen alle Leser möglichst objektive Orientierungen über die Vorgänge in der Umgebung und in der ganzen Welt suchen, so benötigen sie dazu doch die evidenten Stellungnahmen sowohl der einzelnen Blätter, wie auch der Autoren, vor allem in den kommentierenden und interpretierenden Teilen der Zeitung, wie Leitartikel und andere Meinungsäußerung. »

<sup>51</sup> Cf. Coudenhove-Kalergi p. 62: « Du jour où tous les citoyens d'un Etat savent lire, tirer avec un fusil et jeter des bombes, un gouvernement doit compter avec leur opinion. »

<sup>52</sup> C'est à dessein que nous renonçons à envisager la possibilité d'interdire aux deux parties belligérantes de présenter leur point de vue. D'une part parce qu'une telle interdiction serait vraisemblablement illusoire et d'autre part parce

Le prince Metternich<sup>53</sup> relevait déjà que l'opinion publique est le plus puissant de tous les moyens, qu'il permet, comme la religion, d'atteindre les endroits les plus cachés où l'administration est impuissante à exercer son influence. Or la presse, et nous entendons ici particulièrement la presse quotidienne, est certainement l'organe le mieux à même d'atteindre et d'orienter l'opinion publique, de la pousser dans une voie déterminée, de la former. C'est du reste précisément parce que de tout temps les dirigeants se sont rendu compte de cette force de la presse que celle-ci s'est heurtée à des entraves de tous genres destinées à affaiblir sa puissance.

#### 4. La liberté de la presse et l'Etat démocratique

La caractéristique des démocraties réside dans l'identité existant entre souverain et sujets, entre gouvernants et gouvernés.<sup>54</sup> L'Etat démocratique repose sur l'ensemble des citoyens. La volonté commune, la volonté de tous, la volonté générale<sup>55</sup> constitue le principe nécessaire à la vie de la démocratie.<sup>56</sup> C'est la volonté générale qui permet la formation de la volonté de l'Etat, celle-ci étant ce que le droit positif déclare comme telle.<sup>57</sup>

Le pouvoir se trouvant, dans l'Etat démocratique, en mains des représentants de la nation tout entière, il devra s'exercer en confor-

---

que, pour la Suisse par exemple, une telle attitude serait contraire à l'esprit démocratique qui est à la base de la Confédération et à la notion de liberté qui est sa raison d'être.

<sup>53</sup> «Die öffentliche Meinung ist das mächtigste aller Mittel, eines, das wie die Religion in die verborgensten Winkel dringt, wo die Verwaltungsregeln ihren Einfluss verlieren; die öffentliche Meinung zu verachten, ist ebenso gefährlich, wie die Geringschätzung der sittlichen Grundsätze» cité par Wettstein (V) p. 10.

<sup>54</sup> Cf. Schindler (V), *Über die Bildung des Staatswillens in der Demokratie*, p. 28; Coudenhove-Kalergi p. 62: «La force des démocraties réside justement en ceci, que les gouvernants sont assujettis aux gouvernés.»

<sup>55</sup> Selon Politis (I) p. 44, la volonté collective, «c'est en réalité la volonté personnelle de certaines personnes qui ont réussi à la faire partager par d'autres personnes». — Selon Rousseau, *Le Contrat social*, p. 310, la volonté commune résulte naturellement de la volonté individuelle: «Tant que plusieurs hommes réunis se considèrent comme un seul corps, ils n'ont qu'une seule volonté, qui se rapporte à la commune conservation et au bien-être général.»

<sup>56</sup> Cf. Schindler (V) p. 31.

<sup>57</sup> Cf. Schindler (V) p. 38: «Staatswille ist nur, was durch das positive Recht als solcher erklärt wird. Er ruht zwar letzten Endes auf den Überzeugungen der Bürger, hat sich aber, soweit er Gesetzesrecht — nicht blosses Gewohnheitsrecht — geworden ist, davon losgelöst. Er umfasst sowohl tiefere, wie weniger tiefe Überzeugungen.»

mité de l'opinion publique, puisque c'est cette opinion publique qui, en dernier ressort, décidera du choix des gouvernements et de la direction politique de l'Etat.<sup>58</sup> Mais l'opinion publique doit pouvoir se faire entendre; d'où l'importance de la presse, principal organe de l'opinion publique. Les journaux doivent donner la possibilité aux autorités responsables, encore plus directement que le Parlement, de se renseigner sur l'opinion publique<sup>59</sup> et inversement l'opinion publique peut, par le moyen de la presse, faire entendre ses suggestions, ses critiques<sup>60</sup> ou son approbation.<sup>61</sup> Plus la masse participera activement à la vie politique de la nation, plus le degré de maturité des citoyens sera élevé et plus grande sera la puissance de l'opinion publique si elle trouve moyen de s'exprimer.

L'on comprend que l'Eglise et les régimes absolutistes des XVII<sup>e</sup> et XVIII<sup>e</sup> siècles aient redouté l'importance de la presse qui permettait aux idées politiques nouvelles, libérales, de s'exprimer, de conquérir ceux qui n'avaient pas encore connaissance des nouvelles doctrines et de s'opposer aux maîtres de l'heure.

En revanche chaque fois que l'Etat réussit à s'affranchir de la domination personnelle et que le système politique adopté fut basé sur la volonté collective de la nation, la liberté de la presse fut immédiatement reconnue, admise comme une nécessité pour permettre à l'Etat de se rapprocher de l'opinion publique, de s'allier avec elle, de trouver en elle une base solide.<sup>62</sup> Cette nécessité pour l'Etat d'être en étroit contact avec l'opinion publique a permis de dire que la liberté de la

---

<sup>58</sup> Cf. Coudenhove-Kalergi p. 63: « Un gouvernement démocratique ne peut plus gouverner contre le gré des masses. »

<sup>59</sup> Cf. Hachfeld p. 43.

<sup>60</sup> Cf. Coudenhove-Kalergi p. 63: « ... la démocratie possède cet avantage, qu'elle donne aux citoyens mécontents la possibilité d'exprimer leur hostilité au gouvernement par autre chose que par des bombes. »

<sup>61</sup> Afin que chacun soit à même de présenter ses suggestions ou ses critiques, Reininghaus, *Eine « Staatszeitung » zur Staats- und Zeiten-Erneuerung*, p. 1, a même proposé la création d'un journal subventionné par l'Etat dans lequel tous ceux qui désirent écrire seraient autorisés à le faire moyennant une taxe raisonnable.

<sup>62</sup> Cf. Wettstein (II) p. 16; égal. Ludwig p. 23: « Für die freiheitliche Demokratie... die den lebendigen Menschen in den Mittelpunkt alles Geschehens stellt, und die den letzten Entscheid über den Gang des Gemeinschaftslebens ihren Bürgern überlässt, ist die Freiheit der Presse ein eigentliches Lebens-element »; dans le même sens Feldmann (I) p. 38: « Die Presse (dans l'Etat démocratique) erfüllt eine öffentliche Aufgabe, sie hat der im Staate organisierten Gemeinschaft des Volkes zu dienen; sie ist... ein wichtiges Mittel für die Führung der öffentlichen Diskussion und damit für die Bildung der Mehrheitswillens. »

presse, avant de signifier le rapport existant entre l'Etat et l'individu, représente un lien entre l'Etat et l'opinion publique. La liberté de la presse n'est pas, en effet, uniquement un droit subjectif permettant d'exprimer librement son opinion; elle est également le droit d'un peuple — droit qui s'est formé au cours de l'histoire et qui le plus souvent est devenu un principe constitutionnel — de faire connaître ses sentiments et sa pensée politique par un organe qui n'est pas en même temps, comme le parlement, organe de la volonté de l'Etat.<sup>63</sup>

L'évolution de la liberté de la presse dans le sens d'une liberté aussi grande que possible et l'évolution de l'Etat vers la forme démocratique ont donc marché de pair, la première étant indispensable à la réalisation de la seconde et la démocratie permettant à la liberté de la presse de s'affirmer et de s'exercer réellement. « Le développement de la presse est intimement lié à l'histoire de l'humanité spirituelle. Il est influencé de façon déterminante par les mouvements et facteurs sous l'égide desquels l'humanité suit librement sa voie. La propagation de l'humanisme et des idées libérales, le développement des principes démocratiques furent les forces qui ouvrirent les voies à l'épanouissement de la presse. »<sup>64</sup>

Bien que la liberté de la presse soit absolument indispensable dans un Etat démocratique digne de ce nom,<sup>65</sup> car seule une presse libre permet à la volonté générale de s'exprimer, condition sine qua non de la démocratie, l'Etat se verra cependant naturellement obligé d'intervenir dans tous les cas où l'usage de cette liberté porterait atteinte aux autres membres de la communauté ou à la communauté elle-même.

L'Etat démocratique, en effet, peut se trouver dans l'obligation, par exemple en période de guerre, de restreindre la liberté de la presse

<sup>63</sup> Cf. Wettstein (II) p. 18.

<sup>64</sup> Extrait du discours prononcé le 26 août 1933 à Zurich par M. Meyer, alors Conseiller fédéral, à l'occasion du cinquantenaire de l'Association de la presse suisse; cité par Gossin, *La presse suisse*, p. 121.

<sup>65</sup> Comme Hans Huber, *Demokratie und staatliche Autorität*, p. 11, le relève, l'on ne peut guère parler d'« une » démocratie. Les Etats que l'on a coutume d'appeler démocratiques sont très différents les uns des autres; il suffit de penser à tout ce qui oppose, par exemple, un petit Etat démocratique à un grand Etat démocratique, un Etat fédéral démocratique à un Etat unitaire démocratique. — Il existe cependant entre ces Etats certaines analogies, découlant de principes essentiels à l'Etat démocratique, qui font qu'on peut les placer dans la même catégorie; et parmi ces principes essentiels il y a lieu de retenir la reconnaissance des libertés individuelles y compris la liberté de la presse.

dans une mesure qui sera le plus souvent incompatible avec les principes mêmes de liberté pour lesquels combat cet Etat. Mais la guerre est une situation exceptionnelle qui justifie le recours à des moyens exceptionnels également. Une liberté de presse entière qui permettrait à l'ennemi de tirer d'utiles indications d'ordre militaire, économique ou politique, entraverait ou même nuirait à l'effort de guerre de la nation et diminuerait ainsi ses chances de victoire. Or, en temps de guerre, les droits individuels doivent céder le pas devant l'intérêt général; il est en conséquence normal que la liberté de la presse souffre certaines restrictions. Il faudra cependant que ces restrictions soient vraiment justifiées du point de vue de la conduite de la guerre et que le gouvernement ne prenne pas prétexte de la guerre pour imposer sa volonté et ses conceptions politiques en se servant de la presse pour cacher certains faits à l'opinion publique ou pour l'orienter dans une direction déterminée. Tout sera une question de mesure.

L'Angleterre, à cet égard, s'est montrée très libérale<sup>66</sup> au cours de la seconde guerre mondiale et le gouvernement anglais a fait preuve d'une grande réserve dans l'application des mesures restrictives à la liberté de la presse qui furent mises à sa disposition par le Parlement au début de la guerre.<sup>67</sup> Un exemple suffira à l'établir. Le « Daily Mirror » a pu, sans être inquiété, publier pendant une longue période des articles, des commentaires et des caricatures contre certains chefs militaires. Finalement le Gouvernement l'avertit que s'il continuait à publier systématiquement des pages destinées à fomenter l'opposition à la poursuite de la guerre il le supprimerait. A cette occasion M. Herbert Morrison, secrétaire d'Etat à la justice, a fait à la Chambre des communes une déclaration par laquelle il précisa que le Gouvernement n'avait nullement l'intention d'empiéter sur la liberté de la presse, ni d'empêcher les critiques raisonnables sur certains points ou sur certaines personnes, mais qu'il ne tolérerait pas les

---

<sup>66</sup> « Das Individuum ist in England unter dem Drucke des staatlichen Zwangsapparates nicht nur nicht verkrüppelt worden, sondern hat sich in geradezu verblüffender Frische entwickelt »; cette constatation faite en 1927 par Henne, *Der englische Freiheitsbegriff*, p. 3, est encore valable aujourd'hui.

<sup>67</sup> A bien des points de vue la presse fut plus libre en Angleterre au cours de la seconde guerre mondiale qu'elle ne le fut dans certains pays neutres, en Suisse par exemple. Il est cependant juste de remarquer que les conditions des deux pays étaient bien différentes, le premier n'ayant à compter qu'avec ses ennemis, le second avec les deux camps belligérants et en outre avec sa volonté de maintenir sa neutralité.

dénonciations violentes de nature à nuire manifestement au moral de l'armée et du peuple et ayant pour conséquence probable de créer un esprit de défaitisme et de dissuader les populations de soutenir l'effort de guerre.<sup>68</sup>

Naturellement tout ce qui tend à entraver la libre manifestation de l'opinion publique peut desservir gravement les intérêts de l'Etat démocratique aussi bien en temps de guerre qu'en temps de paix, car en temps de guerre peut-être plus qu'en temps de paix un pays — en guerre ou neutre — a besoin d'avoir à sa tête un gouvernement s'appuyant fortement sur l'opinion publique. Une restriction à la liberté de la presse ne sera donc justifiée que si la « raison d'Etat » l'exige,<sup>69</sup> c'est-à-dire si, sans cette restriction, l'existence même de l'Etat est en jeu. Lorsque tel ne sera pas le cas, l'Etat démocratique ne souffrira aucune entrave à la liberté de la presse autre que celles qui sont strictement indispensables à sa propre sauvegarde ou à la sauvegarde des droits des autres citoyens. A l'exception de ces réserves, la presse restera libre, c'est-à-dire indépendante de l'Etat qui ne pourra pas s'en servir à son gré pour modeler l'opinion publique. L'Etat démocratique aura la possibilité, naturellement, d'y avoir recours, par l'intermédiaire de ses organes, pour exposer le point de vue gouvernemental, par exemple dans des communiqués, mais il ne pourra donner qu'une opinion, l'opinion officielle, sans pouvoir empêcher que d'autres opinions s'affirment. La presse ne sera pas un instrument dans les mains de l'Etat; ce sera tout au contraire l'organe de l'opinion publique, l'« agent de liaison indispensable entre les autorités et la nation ».<sup>70</sup>

### 5. La liberté de la presse et l'Etat totalitaire

L'Etat totalitaire<sup>71</sup> ne souffre pas d'opposition. Il sait distinguer ses amis de ses ennemis et privera ces derniers de tous les moyens

<sup>68</sup> Cf. l'article intitulé: « La liberté de presse en Angleterre » du correspondant de Londres au Journal de Genève des 21/22 mars 1942.

<sup>69</sup> Cf. Burckhardt (II), *Staatliche Autorität und geistige Freiheit*, p. 29: « Sie (la raison d'Etat) entschuldigt nicht nur, sie rechtfertigt die Einschränkung der Äusserungen des Geistes. »

<sup>70</sup> Extrait du discours prononcé le 26 août 1933 à Zurich par M. Meyer, alors Conseiller fédéral, à l'occasion du cinquantenaire de l'Association de la presse suisse.

<sup>71</sup> Comme le fait remarquer Schmitt (I), *Positionen und Begriffe*, p. 185: « Es gibt einen totalen Staat. Man kann den «totalen Staat» mit irgendwelchen Empörungs- und Entrüstungsschreien als barbarisch, sklavisch, undeutsch oder

7 Pointet, La neutralité

qui seraient de nature, en leurs mains, à affaiblir son autorité. Il est totalitaire en ce sens qu'il se réserve exclusivement l'usage de tous les moyens — y compris la presse<sup>72</sup> — pouvant exercer une influence sur sa puissance.<sup>73</sup> Schmitt<sup>74</sup> voit même dans l'effort de l'Etat de s'emparer de tout ce qui peut être utile à sa domination politique le signe le plus sûr qu'il s'agit d'un véritable Etat.

Parce qu'il a une volonté politique bien déterminée, l'Etat totalitaire ne peut tolérer qu'une conception politique différente de la sienne soit propagée. La « volonté populaire » ne doit pas être différente de la « volonté de l'Etat ». Ces deux notions doivent se couvrir, sinon l'Etat en souffrira.<sup>75</sup>

unchristlich von sich weisen, die Sache selbst ist damit nicht aus der Welt geschafft.» Une distinction doit cependant être faite entre les Etats totalitaires: L'Allemagne nationale-socialiste, l'Italie fasciste et l'U.R.S.S. En effet, comme le relève Stelling-Michaud, *L'U.R.S.S. et la démocratie*, dans le Journal de Genève du 11 avril 1944, « chez les premiers la dictature est une fin en soi, un régime politique définitif qui doit obvier aux inconvénients de la démocratie... la dictature soviétique, elle, est d'une autre nature. Elle est plutôt un moyen qu'une fin en soi... Cette dictature n'a jamais prétendu être éternelle ni proclamé un règne de mille ans, mais elle a, au contraire, souligné toujours son caractère provisoire. Ce vœu d'une évolution vers la démocratie, dont la réalisation a été sans cesse retardée par les circonstances, se trouve exprimé dans de nombreux écrits soviétiques et notamment dans la Constitution soviétique de 1936, qui est, du moins sur le papier, la plus libérale du monde. Même si de nombreux articles sont demeurés lettre morte, ils représentent un idéal à poursuivre auquel la Russie de demain atteindra peut-être ». — Nous n'examinerons plus spécialement dans ce chapitre que la place faite à la presse dans les Etats européens pour lesquels la dictature est une fin en soi: L'Allemagne nationale-socialiste et l'Italie fasciste.

<sup>72</sup> Cf. Goebel, *Totaler Staat und Presse*, p. 13: « Ein Staat, der alle seine Herrschaftsbeziehungen in der Hand hat, muss sich nun einmal des „Mittels“ Presse vergewissern, darf nie zugeben, dass hier neben seiner Macht eine weitere „Grossmacht“ emporwächst, die ihm einmal gefährlich werden kann. » — De tout temps du reste les Etats totalitaires ont appliqué ce principe; ainsi Napoléon, qui se rendait compte de l'importance de la presse et voulait en être le maître absolu, défendit par décret, en 1810, « de rien imprimer qui puisse porter atteinte aux devoirs des sujets envers le souverain et à l'intérêt de l'Etat »; cité par Paccard p. 29. — Napoléon, comme déjà Frédéric II et du reste tous les despotes intelligents, avait un double désir: imposer une stricte discipline aux journaux pour détruire toute opposition et diriger une presse officielle ou officielle pour mener l'opinion publique; cf. Weill p. 129/130.

<sup>73</sup> Cf. Coudenhove-Kalergi p. 104: « L'Etat totalitaire ne connaît pas de borne à sa puissance... Il ne tolère pas même qu'un juge place le droit au-dessus de l'Etat »; et p. 105: « Si le droit de l'individu entre en conflit avec celui de l'Etat, sa cause est perdue... Car il n'y a de droits que pour l'Etat. Les droits de l'homme sont une illusion libérale, dont l'Etat n'a pas à tenir compte. Et puisque l'Etat possède à la fois tout droit et tout pouvoir, l'individu ne possède plus ni l'un ni l'autre. »

<sup>74</sup> Cf. Schmitt (I) p. 185.

<sup>75</sup> Cf. Goebel, p. 17.

La formation de l'opinion publique étant dans une large mesure l'œuvre de la presse,<sup>76</sup> l'Etat totalitaire sera tout naturellement obligé de prendre toute la presse sous son contrôle pour être en mesure d'influencer selon sa conception politique la masse de la population<sup>77</sup> et obtenir ainsi une identité entre la volonté de l'Etat et la volonté populaire. La presse sera un instrument entre les mains de l'Etat pour adapter la volonté populaire à la volonté de l'Etat.<sup>78</sup>

L'objectivité, au sens où on la comprend dans les Etats démocratiques, ne pourra évidemment pas être l'apanage de la presse dans l'Etat totalitaire. Les journaux devront avoir une tendance, la tendance de l'Etat. C'est ce que Goebel<sup>79</sup> reconnaît en déclarant que la presse, au point de vue politique, doit être plus que véridique, elle doit former les lecteurs, soutenant ainsi le point de vue de M. Goebbels, ministre du Reich de la propagande, qui a déclaré que les journalistes allemands sont consciemment tendancieux, qu'ils écrivent « pour la tendance ».<sup>80</sup>

La presse ne sera plus pour l'Etat totalitaire un moyen d'information du gouvernement, elle sera un moyen à la disposition du

<sup>76</sup> C'est ce qu'Adolf Hitler a également reconnu dans « *Mein Kampf* », p. 264: « ... ihr Einfluss (l'influence de la presse) auf den Menschen ist der weitaus stärkste und eindringlichste, da er nicht vorübergehend, sondern fortgesetzt zur Anwendung kommt. »

<sup>77</sup> Cf. Adolf Hitler, *Mein Kampf*, p. 264: « Er (l'Etat) darf sich nicht durch das Geflüster einer sogenannten ‚Pressfreiheit‘ beirren und beschwätzen lassen, seine Pflicht zu versäumen und der Nation die Kost vorzuenthalten, die sie braucht und die ihr gut tut; er muss, mit rücksichtsloser Entschlossenheit sich dieses Mittels der Volkserziehung versichern und es in den Dienst des Staates und der Nation stellen. »

<sup>78</sup> Cf. Goebel p. 19: « Die geistigen Verfechter der neuen Idee sind zugleich die Bildner der öffentlichen Meinung, die nunmehr konform geht mit der Staatsmeinung. » — L'on a en conséquence quelque peine à comprendre Goebel lorsqu'il déclare, à p. 22: « ... die Zeitung ist heute ein Instrument des Staatswillens, und damit gleichzeitig das Ausdrucksorgan der Volksmeinung. » On voit mal, en effet, comment un instrument réservé à l'Etat pour la propagation de ses seules conceptions politiques et destiné à former l'opinion publique pourrait en même temps être l'organe permettant à l'opinion publique de s'exprimer!

<sup>79</sup> Cf. Goebel p. 23: « Es ist die Aufgabe der Wissenschaft, das Wesen der Dinge als ewige Wahrheit zu ergründen, die Aufgabe der Zeitung kann dies nicht sein. Ihre Berichterstattung muss wahr sein, ihre politische Wirksamkeit aber muss mehr sein als wahr, sie muss gestalten können! Sie muss Richtung weisen, neue Wege aufzeigen, alte kennzeichnen und somit die Aufgabe der Tendenz erfüllen. »

<sup>80</sup> « ... dass wir bewusst tendenziös, für die Tendenz schreiben »; cité par Goebel p. 23; — cf. égal. Karl Weber (II) p. 3: « Wo das Machtbedürfnis des Staates die Presse einengt, schmälert sie auch das Streben nach Wahrheit. »

gouvernement pour faire entendre sa voix.<sup>81</sup> Elle se bornera donc sur toutes les questions politiques à suivre les directives du gouvernement et sa diversité ne se manifesterà pas dans les idées exprimées, mais tout au plus dans la façon dont les idées gouvernementales seront présentées.<sup>82</sup> Et si par hasard un lecteur se plaint de l'uniformité de la presse, on lui répondra que la révolution a créé une unité de pensée, de sentiment et d'action qui doit se retrouver dans la presse,<sup>83</sup> que l'identité de la volonté populaire et de la volonté de l'Etat est la condition indispensable à la réalisation de la politique de l'Etat totalitaire.

Aussi bien en Italie, dès l'avènement du fascisme en 1922, qu'en Allemagne, dès l'arrivée au pouvoir du national-socialisme en 1933, l'Etat entendit mettre la presse à son service exclusif; tout d'abord par des mesures ordinaires — censure, interdiction, etc. — afin de parer au plus pressé, puis en réglementant la profession de journaliste. Tout en sauvegardant formellement le principe de la liberté de la presse, l'Etat totalitaire s'assurait ainsi que cette « liberté » ne serait employée que pour le bien de l'Etat et selon la conception que l'Etat se faisait lui-même de ce bien. Or dès le moment où la profession de journaliste ne peut être exercée qu'avec le consentement de l'Etat et seulement pour défendre les idées de l'Etat, dès que le journaliste n'a plus pour fonction d'être un libre agent de liaison entre l'Etat et l'opinion publique, mais qu'il devient un instrument entre les mains de l'Etat, duquel il reçoit des directives précises, la profession de journaliste peut être considérée comme « l'exercice privé d'une fonction publique ».<sup>84</sup>

Mussolini a défini la position du journaliste vis-à-vis de l'Etat fasciste dans une déclaration faite le 10 octobre 1928, déclaration considérée par certains<sup>85</sup> comme le catéchisme de la presse italienne. Le chef du Gouvernement italien a déclaré à cette occasion que « dans un régime totalitaire ainsi que doit être nécessairement un régime

---

<sup>81</sup> Cf. Hachfeld p. 60: «... aus dem ehemaligen „Hörrohr“ der Regierung ist heute ein „Sprachrohr“ geworden.»

<sup>82</sup> Cf. Hachfeld p. 60: «Die Presse soll monoform im Willen und polyform in der Ausgestaltung des Willens sein.»

<sup>83</sup> Cf. Goehel p. 42; égal. Hachfeld p. 56: «Die Einheitlichkeit der deutschen Zeitungen vermochte auch wieder eine einheitliche öffentliche Meinung herzustellen.»

<sup>84</sup> Cf. Chaudet p. 33.

<sup>85</sup> Cf. Chaudet p. 23.

surgi d'une révolution triomphante, la presse est un élément de ce régime et une force au service de ce régime; dans un régime unitaire, la presse ne peut pas être étrangère à cette unité. C'est pourquoi la presse italienne entière est fasciste...». <sup>86</sup> Mussolini reconnaissait ainsi l'importance de la presse pour la politique et la nécessité d'en faire un instrument dans les mains de l'Etat. Dès 1923 du reste, personne ne pouvait plus exercer en Italie les fonctions de rédacteur en chef sans avoir été préalablement agréé par le préfet. Ainsi pratiquement toute la presse italienne se trouva placée sous la surveillance de l'Etat. <sup>87</sup> D'autres mesures ultérieures complétèrent cette main mise de l'Etat sur la presse. <sup>88</sup>

En Allemagne, la situation du journaliste vis-à-vis de l'Etat national-socialiste a été réglée par la loi du 4 octobre 1933 (Schriftleitergesetz), qui prévoit expressément à son article premier que l'activité du rédacteur est une activité publique réglementée par l'Etat. <sup>89</sup> La création d'une « Reichskulturkammer » le 22 septembre 1933 <sup>90</sup> a également présenté une grande importance pour la presse allemande. La tâche de cette organisation est avant tout de développer pour le bien du peuple et de l'Etat la « culture » allemande. La Chambre est juridiquement indépendante de l'Etat, mais la concordance de son activité avec les directives de l'Etat en matière de presse est assurée par le fait que le ministre du Reich de la propagande est en même temps président de la « Reichskulturkammer ». <sup>91</sup>

La tenue d'un registre professionnel, en Italie comme en Alle-

<sup>86</sup> Cf. *Scritti et Discorsi di Benito Mussolini*, anno 1928, cité par Chaudet p. 22.

<sup>87</sup> Cf. Ludwig Stein, *Geschichte und Wesen der italienischen Presse*, Berlin 1925, p. 103; égal André Pierre, *La main-mise du fascisme sur la presse italienne (1922-1927)*, dans: Cahiers de la presse, Paris 1938, p. 271 et s.

<sup>88</sup> Au sujet de la réglementation de la presse en Italie, cf. Chaudet p. 19 à 34.

<sup>89</sup> « Die im Hauptberuf oder auf Grund der Bestellung zum Hauptschriftleiter ausgeübte Mitwirkung an der Gestaltung des geistigen Inhalts der im Reichsgebiet herausgegebenen Zeitungen und politischen Zeitschriften durch Wort, Nachricht oder Bild ist eine in ihren beruflichen Rechten vom Staat durch dieses Gesetz geregelte öffentliche Aufgabe. Ihre Träger heissen Schriftleiter. Niemand darf sich Schriftleiter nennen, der nicht nach diesem Gesetz dazu befugt ist. » Cf. *Schriftleitergesetz* du 4 octobre 1933, Reichsgesetzblatt 1933, I p. 713; Schrieber/Willi p. 10.

<sup>90</sup> Cf. *Reichsgesetzblatt* 1933, I p. 661; Schrieber/Willi p. 1.

<sup>91</sup> En ce qui concerne l'organisation administrative du ministère pour l'information et la propagande, cf. l'intéressante étude de E. Hamburger, *Le ministère allemand de la propagande*, dans: Cahiers de la presse, Paris 1939, p. 298 et s.

magne, permet d'autre part à l'Etat totalitaire d'écarter de la profession tous ceux qui en sont jugés indignes. L'Etat tient ainsi la presse entièrement en son pouvoir.

Il est de toute évidence que dans de telles conditions la position de la presse dans la vie de l'Etat totalitaire est toute différente que dans l'Etat démocratique. Alors qu'elle est institution privée chez ce dernier, elle occupe une fonction importante dans l'Etat totalitaire et devient un rouage de l'Etat, comme par exemple l'administration ou l'école.<sup>92</sup>

Les opinions émises par la presse sur toutes les questions essentielles pour l'Etat ne représentent pas en conséquence, dans l'Etat totalitaire, l'avis de telle ou telle personne, de tel ou tel groupement, mais l'avis de l'Etat lui-même. Une campagne d'excitation contre un pays étranger — ou contre la presse de ce pays par exemple — ne pourra avoir lieu qu'à l'instigation ou du moins qu'avec le consentement de l'Etat totalitaire. Il en résultera que même si, juridiquement, l'Etat ne peut être tenu pour responsable d'une telle campagne, moralement il est engagé par le seul fait qu'il la tolère. Car il admet ainsi implicitement que cette campagne est utile à sa politique, puisque l'Etat totalitaire a pour mission de surveiller constamment la presse afin qu'elle ne porte pas préjudice à la nation et qu'elle permette une entente aussi complète que possible entre la population et le Gouvernement, entre la volonté populaire et la volonté de l'Etat.<sup>93</sup> Car la presse n'a le droit d'exister que si elle se conforme à la volonté de l'Etat,<sup>94</sup> que si elle déploie son activité en pleine harmonie avec l'Etat.<sup>95</sup> Aussi lorsqu'on assiste à une cam-

<sup>92</sup> Cf. la déclaration de M. Goebbels, ministre de la propagande du Reich, lors d'une interview accordée à la presse au début de novembre 1938: «Bei uns übt die Presse eine wichtige Funktion des staatlichen Lebens aus. Sie ist zu einem Träger öffentlicher Pflichten geworden. Die deutsche Presse hat positiv in dem Zusammenspiel der staatlichen Kräfte mitzuwirken, es sind ihr somit gleichwertige Aufgaben zugewiesen wie etwa der Verwaltung oder der Schule»; cité par la «Frankfurter Zeitung» du 18 novembre 1938, n° 589.

<sup>93</sup> Cf. Hachfeld p. 19, qui relève que l'Etat doit sans cesse contrôler l'opinion publique, «...schlechte Ideen und Regungen unterdrücken und günstige fördern».

<sup>94</sup> Cf. Hachfeld p. 12: «Der Staat ist der Mittelpunkt, nach dessen Willen sich die Zeitung auszurichten hat, wenn sie nicht ihre Existenzberechtigung verlieren will.»

<sup>95</sup> M. Goebbels, ministre de la propagande, dans une interview, accordée à la presse allemande le 18 novembre 1934, a relevé qu'à la suite de la nouvelle législation allemande sur la presse celle-ci «nicht mehr der Feind der Regierung, sondern deren Mitarbeiter ist, dass Presse und Regierung an einem Strang ziehen»; cité par Hachfeld p. 55.

pagne de presse dans un Etat totalitaire, l'on doit se rappeler que non seulement les journaux et plus particulièrement leurs rédacteurs sont les représentants de l'Etat et qu'ils revêtent une charge d'intérêt public,<sup>96</sup> mais qu'un régime autoritaire considère la presse comme une arme dans la main du gouvernement.<sup>97</sup>

## CHAPITRE II

# LA LIBERTÉ DE LA PRESSE EN SUISSE

### 1. Aperçu historique

Les mêmes raisons qui avaient suscité à l'étranger l'hostilité de l'Eglise et de l'Etat à l'égard de la presse incitèrent en Suisse les gouvernements cantonaux à contrôler la presse dès que celle-ci, à la suite de l'invention de l'imprimerie (1450), risqua de porter préjudice aux autorités et à leurs pouvoirs.

Aussi bien au XVI<sup>e</sup>, au XVII<sup>e</sup> qu'au XVIII<sup>e</sup> siècles, rien ne pouvait être imprimé sans l'agrément préalable des commissions cantonales de censure. Chaque imprimeur et chaque libraire devaient

<sup>96</sup> Cf. Goebel p. 13: «Dieses Mittel (la presse) der Volkserziehung . . . kann und darf nur Männern obliegen, die selbst bis ins Innerste ihres Herzens von der ausschliesslichen Richtigkeit des Staatsdenkens überzeugt sind, die als politische Beauftragte des Staates Repräsentanten und Träger eines öffentlichen Amtes sind.»

<sup>97</sup> Cf. Goebel p. 49, qui s'exprime comme suit sur l'importance attachée à la presse par le national-socialisme: «Es wurde den Funktionären und Anhängern klargemacht, dass die Presse eine Waffe ist in der Hand der Bewegung und dass der Einsatz dieser Waffe stets in vorderster Linie zu erfolgen hat.» — Adolf Hitler, devant les représentants de la presse étrangère, le 6 juin 1934, a défini comme suit le but de la presse: «Die Presse hat als erstes zu erkennen, dass sie kein Zweck an sich sein kann, sondern nur ein Mittel zu einem solchen, und dass dieser Zweck kein anderer zu sein vermag, als der des allgemeinen sonstigen Lebenskampfes einer Nation. Das Recht zur Kritik muss eine Pflicht zur Wahrheit sein, und die Wahrheit wird nur gefunden werden können im Rahmen der Aufgabe der Selbsterhaltung eines Volkes»; cité par Hachfeld p. 52; — il y a lieu ici de se rappeler ce qu'a dit Burckhardt (II) p. 22: «Auch das Wahre ist nicht mehr wahr, wenn es nicht in freier Auswahl erkannt wird; auch das Gute verliert seinen Wert, wenn es nicht aus Überzeugung getan wird.»

solennellement s'engager à ne rien imprimer sans l'autorisation du censeur.<sup>1</sup>

Ce n'est que dans la seconde moitié du XVIII<sup>e</sup> siècle et sous l'influence des idées révolutionnaires venant de France qu'une certaine détente intervint dans l'application de la censure dans quelques cantons, bien que, en général, la même rigueur ait continué d'être exercée.

La République helvétique (1798) apporta, du moins pour la forme, la liberté de la presse; la constitution disait en effet, à son article 7: «La liberté de la presse est une conséquence naturelle du droit qu'a chacun de s'instruire.» Pratiquement, l'on ne tarda toutefois pas à se retrouver dans la même situation que précédemment. En effet, dès qu'à Paris des restrictions furent à nouveau imposées à la presse, la Suisse en subit les répercussions du fait de l'influence exercée par la France.<sup>2</sup> Le 18 juin 1798 déjà, le gouvernement rétablit la censure et le 5 novembre 1798 pleins pouvoirs lui furent accordés pour surveiller la presse et prendre les mesures les plus sévères contre les journaux se permettant d'attaquer les autorités.<sup>3</sup> Ces mesures furent jugées d'autant plus nécessaires que les journaux, qui au XVIII<sup>e</sup> siècle se bornaient à être des feuilles d'information, étaient peu à peu devenus des journaux de partis et entendaient jouer un rôle dans la vie politique du pays.

L'acte de médiation (1803) ne mentionna même plus la liberté de la presse et jusqu'en 1815 la politique adoptée par les autorités suisses en matière de presse s'inspira avant tout du bon plaisir de Napoléon. Mais tandis que précédemment la police de la presse ne rencontrait pas de grande résistance,<sup>4</sup> elle eut dorénavant à compter — du fait de l'évolution des journaux au point de vue politique —

---

<sup>1</sup> Cf. Moser, *Die Schweizer Presse in Vergangenheit und Gegenwart*, dans Zeitungs-Verlag 1927 p. 2218; égal. Feldmann (I) p. 3 qui relève qu'au XVI<sup>e</sup> et XVII<sup>e</sup> siècle les autorités zurichoises de censure prononcèrent 74 arrêts de mort.

<sup>2</sup> Cf. Wettstein (III), *Die Schweizerische Presse*, p. 6: «Die helvetische Regierung... war wohl vom besten Willen beseelt, die Pressfreiheit wahr zu machen... Aber stärker als sie waren die französischen Einflüsse.»

<sup>3</sup> Cf. Feldmann (I) p. 6 et (II) p. 127; Karl Weber (I), *Die Entwicklung der politischen Presse in der Schweiz*, p. 37.

<sup>4</sup> Cf. Moser p. 2218: «Jedem Befehl unterzog man sich pflichtmässig, auch da wo man die Gründe des Verbots nicht einsah.»

avec les forces intellectuelles nouvelles.<sup>5</sup> La censure ne fut plus suffisante, des sanctions devinrent nécessaires pour mettre la presse au pas et l'on recourut également de plus en plus à la perception de droits de timbre, appliquée déjà sous la Constitution de la République helvétique; ces droits, qui pouvaient s'élever jusqu'à 30-35 % du prix des abonnements, étaient en effet de nature à rendre impossible à un journal la continuation de son activité.

Le Pacte fédéral de 1815 ignora aussi complètement la liberté de la presse. Cependant la diète, le 16 mai 1815, avant même que le Pacte fût élaboré, avait ordonné aux gouvernements cantonaux de conserver l'institution de la censure.

Tout au cours de la période de la Restauration la presse subit la pression à la fois des autorités suisses et des autorités étrangères,<sup>6</sup> ces dernières réussissant à exercer une forte influence par l'entremise du pouvoir central et des gouvernements cantonaux. Par crainte d'une invasion étrangère, la diète fédérale, réunie à Berne le 14 juillet 1823, promulgua un « conclusum » qui constitua la mesure à la fois la plus décisive dans la voie de la restriction de la liberté de la presse et la plus symptomatique de la dépendance de la Suisse à l'égard des puissances étrangères.<sup>7</sup> C'est au cours de l'année 1823 également que le canton de Bâle décida, afin de s'épargner même tout risque de désagrément, que la publication des journaux sur le territoire bâlois serait purement et simplement interdite après avoir, en 1809 déjà, mis obstacle à la création d'un nouveau journal par peur de difficultés avec la France.<sup>8</sup> A l'exception du canton de Genève, toutes les constitutions cantonales prévoyaient la censure préalable.

Cependant peu à peu l'idée de la nécessité de libérer la presse de ses entraves gagna du terrain et le 9 juillet 1828 la diète, consciente

<sup>5</sup> Cf. Karl Weber (I) p. 42: « Vorher hatte die Pressepolizei sich mit einer gewerblichen Institution herumzuschlagen, jetzt richtete sich ihr Kampf gegen eine geistige Erscheinung. »

<sup>6</sup> Cf. His, *Geschichte des neuern Schweizerischen Staatsrechts*, vol. b p. 380: « Es bestand nicht einmal ein Schein von Pressefreiheit... Nicht nur von der ausländischen Diplomatie wurde ein beständiger Druck ausgeübt, sondern auch die schweizerischen Regierenden selbst suchten im Interesse ihres autoritativen Regierungssystems jede Regung einer öffentlichen Kritik am Staatswesen zu verhindern. »

<sup>7</sup> Cf. Feldmann (I) p. 7 et (II) p. 128; Karl Weber (I) p. 44: « Für die Meinungs- und Pressefreiheit bedeutete das Konkklusum einen Tiefpunkt, der nicht mehr zu unterschreiten war. »

<sup>8</sup> Cf. Feldmann (I) p. 6 et (II) p. 128.

de l'humiliation qu'il y avait pour la Suisse à restreindre la liberté de la presse pour complaire aux grandes Puissances, se refusa à renouveler le « conclusum » de 1823, après que les cantons aient déclaré qu'ils veilleraient eux-mêmes à ce que les Puissances amies n'aient aucun motif de se plaindre de l'attitude de la presse.<sup>9</sup> Dès 1829 la surveillance de la presse se vit confiée essentiellement aux cantons et, la même année encore, les cantons de Glaris, Zurich et Argovie supprimèrent la censure. Les idées propagées dans toute la Suisse par les journaux de ces trois cantons, ainsi que la Révolution de juillet 1830 en France,<sup>10</sup> contribuèrent à accélérer le mouvement en faveur de la liberté de la presse. Les journaux politiques devinrent toujours plus nombreux et gagnèrent en influence dans tous les cantons; ces derniers se virent peu à peu obligés d'admettre le principe de la liberté de la presse<sup>11</sup> dans les nouvelles constitutions que la plupart d'entre eux adoptèrent en 1830-1831.<sup>12</sup> Cette époque — désignée sous le nom de Régénération — fut marquée par la volonté de laisser aux cantons le droit de légiférer en matière de presse; c'est ainsi que dans le projet de constitution fédérale de 1833 — qui du reste échoua — il avait été expressément prévu de réserver ce droit aux cantons et d'interdire à l'Etat fédéral aussi bien de supprimer ou de restreindre la liberté de la presse que d'introduire la censure.<sup>13</sup>

Le principe de la liberté de la presse trouva finalement place dans la Constitution fédérale de 1848 (art. 45). La liberté de la presse était garantie, mais la répression des abus était réservée aux cantons. Cette « répression » fut appliquée de façon très différente. Certains cantons se servirent de cette possibilité pour éliminer complètement toute opposition. C'est ainsi, par exemple, que dans le canton de Lucerne le journal catholique-conservateur « Neue Luzerner Nach-

<sup>9</sup> Cf. Ludwig, *Die Freiheit der Presse*, p. 9.

<sup>10</sup> Cf. Karl Weber (I) p. 50: « Die Pariser Julirevolution von 1830 gilt als das Signal für die zweite und, schweizerisch besehen, endgültige Proklamation der Pressefreiheit. »

<sup>11</sup> Au sujet de l'évolution qui s'est produite dans les différents cantons en faveur de la liberté de la presse et de la reconnaissance de ce principe, cf. en particulier Karl Weber (I) p. 50 et s.

<sup>12</sup> Ces cantons étaient ceux de Zurich, Lucerne, Saint-Gall, Bâle-Campagne, Soleure, Argovie, Thurgovie, Schaffhouse, Vaud, Fribourg, Berne et Tessin; ces 12 cantons proclamèrent à la place de la censure, la répression des abus par des dispositions légales.

<sup>13</sup> Cf. Feldmann (II) p. 131; Karl Weber (I) p. 56.

richten», qui avait commencé de paraître en 1847, dut cesser toute activité en septembre 1848 déjà. Pendant cette courte période il changea trois fois d'éditeurs, ceux-ci ayant, les uns après les autres, dû abandonner leurs fonctions pour le pénitencier à la suite de délits de presse. Finalement, le 12 septembre 1848, l'imprimerie du journal fut complètement saccagée par des gens à la solde de ses ennemis, mettant ainsi le journal dans l'impossibilité matérielle de continuer son activité.<sup>14</sup>

De telles pratiques, heureusement, ne se généralisèrent pas. D'une manière générale la liberté de la presse, consacrée dans la Constitution de 1848, permit à la presse de renforcer sa position et de se développer. A la différence de la Constitution de la République helvétique qui en proclamant la liberté de la presse créait quelque chose de nouveau pour les cantons, la Constitution de 1848, à son article 45, se contentait en effet de faire sien un principe déjà admis par les cantons.<sup>15</sup> Il n'existait donc pas d'opposition à ce sujet entre le pouvoir fédéral et les gouvernements cantonaux et les discussions qui eurent lieu, lorsque le projet de constitution fut examiné, portèrent uniquement sur la façon par laquelle le principe de la liberté de la presse serait garanti pour toujours.<sup>16</sup>

Après 1848 les cantons ne renoncèrent pas tous immédiatement à l'obligation imposée à l'éditeur de fournir une caution. Une caution était encore exigée dans cinq cantons en 1860. De même la perception de droits de timbre n'était pas envisagée comme incompatible avec la liberté de la presse. A la suite d'un recours qui lui fut adressé contre la perception de droits de timbre sur les journaux dans le canton de Zurich, le Conseil fédéral, écartant le recours le 21 novembre 1861, déclara que «la liberté de la presse et le fait de soumettre la presse à des impôts sont deux choses parfaitement différentes, qui ne s'excluent nullement, mais qui peuvent très bien exister à côté l'une de l'autre. On ne serait fondé à s'opposer à ce que la presse fût soumise à des impôts de ce genre que s'il était démontré qu'ils sont tellement écrasants qu'ils portent sérieusement atteinte à l'essence même de la liberté de la presse.»<sup>17</sup> Les journaux, toutefois, s'oppo-

<sup>14</sup> Cf. Moser p. 2278.

<sup>15</sup> Cf. Wettstein (II) p. 45.

<sup>16</sup> Cf. Ludwig p. 9.

<sup>17</sup> Cité par Ullmer, *Le droit public suisse* (trad. par E. Borel), p. 134.

sèrent si vivement à la perception des droits de timbre que peu à peu les cantons abandonnèrent cette ressource fiscale.

La Constitution fédérale révisée de 1874 confirma la garantie accordée à la liberté de la presse en reprenant à son art. 55 textuellement l'ancien art. 45.

Le principe constitutionnel de la liberté de la presse existe donc depuis 1848 et il est demeuré inchangé jusqu'à nos jours. Des restrictions passagères à l'application de ce principe ont il est vrai dû être décrétées à certains moments exceptionnels, dans l'intérêt général. Ainsi tout d'abord au cours de la guerre de 1914/1918 et à nouveau au cours de la seconde guerre mondiale. Nous reviendrons plus loin sur la nécessité et la portée de ces restrictions, ainsi que sur l'arrêté du Conseil fédéral du 26 mars 1934 lequel prévoit des sanctions – avertissement et interdiction – contre les journaux et périodiques qui, outrepassant d'une manière particulièrement grave les limites de la critique, menacent de troubler les bonnes relations de la Suisse avec d'autres Etats. Cet arrêté est particulièrement important parce qu'il n'a pas été pris sur la base des pleins pouvoirs en période exceptionnelle, mais qu'il a été promulgué sur la base de l'art. 102 de la Constitution fédérale, en période de paix.

## 2. Les dispositions constitutionnelles

L'article 55 de la Constitution fédérale de 1874, comme nous l'avons vu, est la reproduction exacte de l'ancien article 45 de la Constitution de 1848; il est rédigé comme suit:

«La liberté de la presse est garantie.

Toutefois, les lois cantonales statuent les mesures nécessaires à la répression des abus; ces lois sont soumises à l'approbation du Conseil fédéral.

La Confédération peut aussi statuer des peines pour réprimer les abus dirigés contre elle ou ses autorités.»

La liberté de la presse au sens de l'article 55 de la Constitution fédérale est un élément de la liberté politique et une condition nécessaire de la démocratie suisse.<sup>18</sup> Elle constitue un des droits individuels reconnus par la constitution.

La plupart des cantons ont également proclamé dans leur consti-

<sup>18</sup> Cf. Feldmann (II) p. 152, Klaus Ammann p. 74.

tution le principe de la liberté de la presse. Mais du fait de l'existence de l'article 55 de la Constitution fédérale, les dispositions constitutionnelles cantonales n'ont qu'une importance théorique, le droit fédéral étant seul compétent pour délimiter la notion de la liberté de la presse.<sup>19</sup>

L'affirmation du principe: «la liberté de la presse est garantie» ne donne cependant pas de précision sur l'étendue de cette garantie. Il appartient en conséquence aux tribunaux et tout spécialement au Tribunal fédéral de la déterminer.<sup>20</sup> C'est également ce dernier qui fixera les critères applicables pour juger quand il y a abus de la liberté de la presse. Il résulte en effet de la nature constitutionnelle de la liberté de la presse que l'abus de cette liberté est également une notion relevant du droit fédéral, devant faire l'objet d'une même interprétation sur tout le territoire de la Confédération.<sup>21</sup>

A cet égard l'introduction du Code pénal suisse, le 1<sup>er</sup> janvier 1942, a facilité l'application — en matière pénale — du même critère dans tous les cantons.<sup>22</sup> Jusqu'alors et conformément au deuxième alinéa de l'art. 55, il appartenait aux cantons de statuer les mesures nécessaires à la répression des abus. Or les dispositions de ces lois cantonales pouvaient ne pas toujours être en parfaite harmonie avec la notion de la liberté de la presse telle qu'elle était comprise sur le terrain fédéral, encore que ces lois fussent soumises à l'approbation du Conseil fédéral; leur validité ne dépendait du reste pas de cette approbation.<sup>23</sup> Il appartenait en conséquence au Tribunal fédéral, en cas de recours, d'examiner dans chaque cas particulier si un tribunal cantonal n'avait pas condamné à tort un abus de la liberté de la presse.<sup>24</sup> Le Tribunal fédéral reste naturellement encore compétent en dernière instance et c'est à lui qu'il appartient de résoudre les divergences

<sup>19</sup> C'est ce que relevait déjà Paccard p. 179: «La liberté de la presse est garantie par la Confédération, cette garantie est supérieure à celle des constitutions cantonales. La Confédération s'est réservée l'appréciation des conditions de la liberté de la presse; elle s'est attribuée le droit de déterminer l'étendue de la garantie elle-même.»

<sup>20</sup> Au sujet de la jurisprudence du T. F. cf. en particulier Scherrer p. 35 et s., Korner p. 82 et s.

<sup>21</sup> Cf. Scherrer p. 28.

<sup>22</sup> Lors de l'élaboration du Code pénal fédéral deux thèses s'affrontèrent. Les uns voulaient appliquer aux délits de presse les règles générales du droit commun, les autres entendaient réserver à la presse un traitement spécial. Cette dernière opinion l'emporta.

<sup>23</sup> Cf. Burckhardt (III) p. 521; Scherrer p. 29.

<sup>24</sup> Cf. Scherrer p. 28.

d'interprétation du Code pénal suisse; mais du moins les normes sont les mêmes pour tous les cantons.<sup>26</sup>

Bien que le deuxième alinéa de l'art. 55 soit devenu sans objet et que les lois pénales cantonales aient été ipso jure abrogées dès le moment où le Code pénal suisse est entré en vigueur, il est cependant intéressant d'examiner rapidement quelles sont les dispositions que les cantons ont prises en matière de presse sur la base du droit qui leur était réservé par l'article 55 al. 2.

Nous avons classé les cantons en six groupes, en tenant compte des dispositions constitutionnelles existantes en matière de presse et des mesures prises pour réprimer les abus.

1° Les cantons qui se sont bornés à prévoir la liberté de la presse dans leur constitution, réservant la répression des abus au droit commun: *Uri* (art. 29 de la constitution), *Unterwald (Nidwald)* (art. 13) et *Neuchâtel* (art. 9).

2° Les cantons qui tout en fixant dans leur constitution le principe de la liberté de la presse ont prévu la répression des abus par des dispositions adéquates de leur code pénal: *Zurich* (art. 3 de la constitution), *Berne* (art. 77), *Glaris* (art. 9), *Soleure* (art. 12), *Schaffhouse* (art. 9), *Appenzell (Rhodes-Int.)* (art. 2), *Appenzell (Rhodes-Ext.)* (art. 17), *St-Gall* (art. 26), *Argovie* (art. 18), *Thurgovie* (art. 12). L'on peut également faire rentrer dans ce deuxième groupe le canton de *Bâle-Ville*, dont la constitution, il est vrai, ne prévoit pas expressément le principe de la liberté de la presse mais se réfère, à son art. 10, aux droits garantis par la Constitution fédérale et les déclare valables pour le canton, ainsi que le canton de *Schwyz* où les dispositions constitutionnelles sont complétées non par des dispositions du code pénal, mais par des dispositions du code de procédure civile et de procédure pénale.

3° Les cantons qui ont également le principe de la liberté de la presse ancré dans leur constitution et qui ont de plus jugé utile de promulguer une loi spéciale sur la presse: *Fribourg* (art. 10 de la constitution - loi sur la presse du 8 mai 1925), *Lucerne* (art. 6 - loi du 25 octobre 1848), *Tessin* (art. 5 - loi du 17 juin 1834), *Vaud* (art. 7 - loi du 14 décembre 1937 remplaçant celle du 26 décembre 1832).

<sup>26</sup> La procédure pénale continue en revanche d'être réservée aux cantons qui sont également compétents pour l'organisation des tribunaux; cf. Herzog, *Die Staatsrechtlichen Grundlagen der Schweizer Presse*, p. 69 et s.

*Valais* (art. 8 – loi du 28 mai 1844 qui est, il est vrai, tombée en désuétude) et *Genève* (art. 8 – loi du 2 mai 1827 dont un règlement d'exécution du 16 janvier 1903 précise certaines dispositions).

Tous les cantons appartenant à ces trois premiers groupes ont de commun que leur constitution fait une place à la liberté de la presse, ce qui n'est pas le cas pour les autres cantons classés dans les trois groupes suivants.

4° Le canton de *Zoug* qui a simplement prévu la répression des abus à la liberté de la presse par des dispositions du code pénal cantonal.

5° Le canton des *Grisons* qui traite de toutes les questions relatives à la liberté de la presse exclusivement dans une loi spéciale du 13 juillet 1839, révisée le 4 mars 1923.

6° Les cantons d'*Unterwald (Obwald)* et de *Bâle-Campagne*, dont la constitution ignore la liberté de la presse et qui ne connaissent aucune disposition particulière sur la presse si ce n'est, à *Bâle-Campagne*, l'art. 12 du Règlement du Grand Conseil qui prévoit l'obligation pour les représentants de la presse de rectifier les informations inexactes qu'ils auraient publiées.

Actuellement les lois pénales cantonales ont été remplacées par le Code pénal suisse, entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1942, qui a également abrogé le code pénal fédéral du 4 février 1853 par lequel la Confédération avait prévu – conformément à l'art. 55 al. 3 de la constitution – la répression des attaques par la voie de la presse dirigées contre elle ou contre ses autorités. Mais ce n'est pas seulement sur la base du code pénal que les abus de presse peuvent être réprimés.

Le droit de presse ne fait pas l'objet d'un domaine indépendant; il s'étend dans les domaines les plus divers et les normes qui lui sont applicables se trouvent aussi bien dans le droit pénal que dans le droit civil, dans les règlements de police et même dans certaines lois particulières comme dans la loi fédérale sur le service des postes, du 2 octobre 1924<sup>26</sup> qui prévoit, à son article 25, que sont exclus du

<sup>26</sup> Cf. L. F. 1925 p. 333 et s. La loi du 2 octobre 1924 a abrogé un certain nombre de dispositions de la loi fédérale sur les postes suisses du 5 avril 1910 (L. F. 1910 p. 707 et s.) et en particulier l'article 13 de ladite loi prévoyant déjà l'exclusion du transport par la poste des envois portant extérieurement des signes, dessins ou annotations de nature injurieuse ou immorale, de même que les cartes postales ou autres envois non fermés ayant un contenu injurieux ou immoral, ou incitant au crime.

transport les envois dont il est avéré qu'ils portent ou contiennent des signes, dessins ou inscriptions de nature injurieuse ou immorale.

Ce que l'on peut reprocher au droit de presse actuel c'est de laisser une trop grande liberté d'action aux organes administratifs.<sup>27</sup> En se fondant sur les règlements de police, en effet, les cantons sont par exemple à même de prendre des mesures étendues contre la presse, en invoquant l'ordre public. Le juge ne peut se prononcer qu'en cas de recours et nécessairement, le plus souvent, sa décision intervient à un moment où elle ne peut plus donner au plaignant qu'une satisfaction morale; il en est tout particulièrement ainsi, par exemple, si un journal a été confisqué ou suspendu pendant un certain temps.

D'autre part, les décisions et arrêtés fédéraux ne peuvent faire l'objet d'aucun recours puisque la loi sur l'organisation judiciaire fédérale (art. 178), du 22 mars 1893,<sup>28</sup> ne permet de former un recours de droit public pour cause de violation de droits constitutionnels que contre des décisions ou arrêtés cantonaux.

Aussi, à la suite de la promulgation par le Conseil fédéral de son arrêté du 26 mars 1934 destiné à réprimer les abus commis par la presse, de nature à porter préjudice aux bonnes relations entretenues par la Suisse avec les autres Etats,<sup>29</sup> le parti socialiste suisse déposa le 31 mai 1935 une demande d'initiative tendante à compléter l'article 55 de la Constitution fédérale par les dispositions suivantes:

---

<sup>27</sup> Il est incontestable que l'Etat est autorisé à recourir à des mesures administratives et de police pour assurer la protection de l'ordre public car, comme le relève Burckhardt, *Der Schutz des Staates gegen landesverräterische Umtriebe*, dans: Schweizerische Monatshefte für Politik und Kultur, 8<sup>e</sup> année 1928-1929 p. 519: «... auch ohne besondere gesetzliche oder verfassungsrechtliche Ermächtigung ... ist der Bundesrat befugt ... gegen Handlungen, welche die äussere oder innere Sicherheit der Schweiz gefährden, administrativ einzuschreiten, vermöge der ihm durch Art. 102, Ziff. 9 und 10 der B.V. auferlegten Pflicht, für die äussere und innere Sicherheit der Schweiz zu sorgen»; cf. égal. Zellweger, *Staatsschutz-Volkssouveränität*, dans: Die Schweiz, ein nationales Jahrbuch 1936, p. 144. Cependant, comme le constate Feldmann (I) p. 36, il ne fait aucun doute «dass in einem Rechtsstaate auch polizeilich-administrative Massnahmen nur im Rahmen von Verfassung und Gesetz zulässig sind, dass sie jedenfalls den in der Verfassung niedergelegten Grundsätzen nicht widersprechen dürfen. Laufen demnach administrativ-polizeiliche Massnahmen gegenüber der Presse auf Präventivmassnahmen hinaus, so stehen sie in unverkennbarem Widerspruch zu der Gewährleistung der Pressefreiheit in der Bundesverfassung und können allenfalls höchstens notrechtlich begründet werden».

<sup>28</sup> Cf. L. F. 1893 p. 457.

<sup>29</sup> Cf. p. 140.

« Il est toutefois défendu d'interdire, de soumettre à la censure ou à d'autres mesures analogues des produits de presse du pays.

Des ordonnances ou décrets qui portent atteinte à la liberté de la presse peuvent faire en tout temps l'objet d'un recours de droit public auprès du Tribunal fédéral. Cette règle s'applique également aux ordonnances et décrets promulgués par le Conseil fédéral ou d'autres autorités fédérales ou votés par l'Assemblée fédérale en les soustrayant au referendum populaire. »<sup>80</sup>

Cette demande d'initiative vise donc deux buts: d'une part supprimer formellement la censure et la possibilité d'interdire un produit de la presse du pays, et, d'autre part, permettre à la presse de recourir au Tribunal fédéral chargé de juger de la constitutionnalité des ordonnances et décrets des autorités fédérales.

Du fait de la guerre, l'initiative présentée par le parti socialiste n'a cependant pas encore pu être discutée aux Chambres, ni par conséquent portée devant le peuple.

De son côté l'Association de la presse suisse s'est émue — également à la suite de l'arrêté du Conseil fédéral du 26 mars 1934 — de la tendance de plus en plus prononcée des autorités de limiter la liberté de la presse par voie de décrets. Elle a en conséquence élaboré un projet de nouvel article 55 de la Constitution fédérale, de la teneur suivante:

« La liberté de la presse est garantie.

La loi en détermine les abus; la répression de ceux-ci incombe au juge.

Les journaux et périodiques suisses peuvent être saisis ou interdits à titre provisionnel seulement, concurremment avec l'introduction d'une procédure judiciaire; le juge décide du maintien d'une telle mesure.

La censure est interdite.

Les personnes responsables peuvent être poursuivies, pour des articles publiés dans un organe de presse édité en Suisse, seulement au for de la publication ou de leur domicile.

La Confédération statue par voie législative des peines pour réprimer les abus de la liberté de la presse dirigés contre elle, ses autorités, sa sécurité militaire ou contre les mesures prises pour la sauvegarde de sa neutralité (art. 85, chiffre 6 C. F.).

<sup>80</sup> Cf. F. F. 1935 I p. 948; égal. infra p. 141.

8 Pointet, La neutralité

La Confédération peut statuer par voie législative des dispositions destinées à assurer la libre expression d'opinions et la sauvegarde du secret professionnel des journalistes.

Sous réserve des dispositions ci-dessus, les cantons statuent les mesures nécessaires à la répression des abus de la liberté de la presse; toutefois, avant d'être mises en vigueur, elles sont soumises à l'approbation du Conseil fédéral.»

Ce projet fut adopté par l'Assemblée générale de la presse suisse le 29 août 1937 et par l'Association suisse des éditeurs de journaux le 24 octobre 1937. Son principal mérite, à notre avis, est de prévoir que les abus de la liberté de la presse doivent être réprimés par une procédure judiciaire et non administrative. En conséquence, si par mesure de police et pour des raisons d'ordre public un journal devait être saisi ou interdit, une procédure judiciaire devrait immédiatement être ouverte pour qu'il soit décidé du maintien ou de l'abrogation de la décision administrative.

En raison de la guerre ce projet est également demeuré en suspens.

### 3. La liberté de la presse et les intérêts privés

Le délit de presse n'est rien d'autre qu'un délit ordinaire commis par la voie de la presse. C'est ce que l'art. 27 ch. 1 du Code pénal suisse relève en précisant que « lorsqu'une infraction aura été commise par la voie de la presse et consommée par la publication elle-même, l'auteur de l'écrit en sera seul responsable sous réserve des dispositions ci-après ».

Le délit de presse n'existe donc qu'en fonction de l'acte punissable qui aurait du reste pu être commis par un autre moyen.<sup>31</sup> Le fait qu'il a été commis par la voie de la presse lui donne le caractère d'un délit de presse.

L'art. 55 de la Constitution fédérale n'accorde aucun droit individuel à être protégé contre les abus commis par la presse.<sup>32</sup> Il spécifie simplement qu'en cas d'abus l'auteur ne pourra se disculper en alléguant la liberté de la presse.

En conséquence, toutes les personnes qui s'estiment lésées dans leur honneur ou leurs intérêts par des actes — constituant infrac-

<sup>31</sup> Cf. Scherrer p. 20.

<sup>32</sup> Cf. Burckhardt (III) p. 514.

tion — commis par l'intermédiaire de la presse peuvent réclamer, pénalement ou civilement, réparation du dommage moral ou matériel subi, sans que l'auteur — ou son répondant — puisse invoquer le principe de la liberté de la presse.

En raison du rôle assigné à la presse dans un Etat démocratique, qui est de renseigner l'opinion publique et de lui permettre de participer indirectement à la gestion de l'Etat, le Tribunal fédéral, dans sa jurisprudence, a précisé cependant que tous ceux qui s'occupent de près des affaires de l'Etat, soit en qualité de représentants du peuple soit comme fonctionnaires, ou qui sont candidats à de telles charges ou fonctions, ou encore qui prennent une part active à la vie publique, ne peuvent prétendre qu'il y a abus de presse lorsqu'ils sont l'objet d'une critique objective qui est dans l'intérêt général. « La presse a le droit, dans l'intérêt général, non seulement de discuter les aptitudes intellectuelles des fonctionnaires, mais aussi de signaler des défaillances de conduite qui les rendent peu propres à s'acquitter convenablement des devoirs de leur charge. »<sup>33</sup> Le critère déterminant pour juger si une critique à l'adresse d'un particulier — en tant que représentant du peuple, fonctionnaire, candidat à un poste administratif ou à la députation ou prenant une part active à la vie publique — est justifiée ou non, sera toujours celui de l'intérêt public. Seul donc celui qui sera en mesure de justifier d'un intérêt public pourra revendiquer la liberté de la presse, pour se défendre contre l'accusation d'avoir causé un préjudice moral ou matériel à une personne rentrant dans l'une ou l'autre de ces catégories.

#### 4. La liberté de la presse et la sûreté intérieure de l'Etat

La liberté de la presse est une condition essentielle de l'existence de l'Etat démocratique.<sup>34</sup> Sans liberté de la presse il ne peut y avoir d'Etat démocratique, car celui-ci repose sur la volonté générale qui ne peut se former librement que si chacun est en mesure d'exposer objectivement le point de vue qu'il considère comme étant dans l'intérêt de la collectivité. Toute restriction à la liberté de la presse constitue en conséquence une restriction à l'exercice des droits découlant de la démocratie et compromet par là même le bon fon-

<sup>33</sup> R. O. 38 I p. 89. — Cf. égal. Feldmann (II) p. 163 et s. qui donne des exemples de critiques justifiées.

<sup>34</sup> Cf. Fleiner (II) p. 372.

tionnement de cette forme de gouvernement. Car, comme nous l'avons vu,<sup>36</sup> la presse doit être en mesure à la fois de renseigner l'opinion publique et de la former et en outre de porter à la connaissance du gouvernement les désirs de la population, ses critiques et observations, ses suggestions. Pour qu'elle puisse remplir sa mission qui est d'établir la liaison entre le gouvernement et l'opinion publique, la presse doit donc pouvoir traiter aussi librement que possible toutes les questions qui intéressent l'Etat.

Le Tribunal fédéral a, à différentes reprises, insisté sur cette nécessité pour la presse de pouvoir agir librement et il a toujours fait preuve de largeur de vue en matière de liberté de la presse. Dans un arrêt de 1934,<sup>36</sup> résumant sa jurisprudence, il a expressément déclaré que le but de la liberté de la presse est de permettre à la presse d'accomplir sa mission qui est de renseigner le public objectivement sur des faits d'intérêt général. Précédemment le Tribunal fédéral avait déjà eu l'occasion de préciser que les principes de liberté qui régissent la démocratie suisse autorisent à exposer des théories même contraires à l'ordre établi.<sup>37</sup> Cette opinion est du reste ratifiée par la doctrine;<sup>38</sup> elle est basée sur la confiance faite à la capacité de jugement et à la raison de la population.<sup>39</sup>

Cependant, même dans un Etat démocratique, la liberté de la presse ne peut être absolue dans son application ni justifier les abus. Des restrictions devront y être apportées chaque fois que l'usage de cette liberté serait de nature à compromettre l'existence même de l'Etat.<sup>40</sup> C'est ainsi qu'il est admis que les limites fixées à la liberté

<sup>36</sup> Cf. p. 88 et s.

<sup>36</sup> Cf. A. T. F. Maillard c. Le Confédéré, du 6 mars 1934 J. d. T. 1934 I p. 354 et s.

<sup>37</sup> Cf. A. T. F. Humbert-Droz c. Conseil d'Etat neuchâtelois, du 20 mai 1932; R. O. 58 I p. 84 et s. — J. d. T. 1932 I p. 610 et s.

<sup>38</sup> Cf. Burckhardt (III) p. 507; Fleiner (II) p. 373. — Ces dernières années, il est vrai, diverses voix se sont élevées contre une telle conception; ainsi Korner p. 81: «Wenn es auf Grund der Freiheit erlaubt sein soll, die staatlichen Grundwahrheiten in Frage zu stellen, so beweist gerade die heutige Zeit, dass dieser Freiheitsbegriff — weil bloss negativ verstanden — falsch ist.»

<sup>39</sup> Cf. Feldmann (II) p. 148.

<sup>40</sup> Cf. Karl Weber (II) p. 3: «Wo der Staat die Presse frei gewähren lässt, kann diese ihr eigenes Machtstreben gegen den Staat selber richten und dessen Existenz bedrohen. Die nächstliegende pressepolitische Handlung im demokratischen Staat besteht deshalb in der Abgrenzung der Pressefreiheit durch Rücksichten auf die Existenz des Staates»; cf. d'autre part Burckhardt (III) p. 631: «Nicht jede Störung der gesetzlichen Ordnung ist eine Gefährdung der inneren Sicherheit, sondern nur das Verhalten, das die Herrschaft der staatlichen Gewalt gefährdet»; Herzog p. 95.

de la presse sont dépassées lorsqu'il y a par exemple incitation à l'application de théories ayant pour but le renversement de l'Etat.<sup>41</sup> En conséquence la liberté de la presse couvre l'exposé d'une doctrine contraire à l'ordre établi, mais non l'invitation de passer aux actes et d'appliquer une telle doctrine par des moyens illégaux.<sup>42</sup>

Si la liberté de la presse ne peut être invoquée à l'appui d'écrits qui tendent au renversement du pouvoir par la violence, qu'en est-il des critiques à l'égard de l'administration de l'Etat? Le droit pour la presse de critiquer l'administration de l'Etat est également une des conditions essentielles du libre exercice des droits inhérents à la démocratie. Le Tribunal fédéral a toujours admis que toute critique intéressant les affaires publiques, faite dans l'intérêt général, bénéficiait de la liberté de la presse. Selon la jurisprudence suivie jusqu'en 1944, il n'était pas absolument nécessaire que la critique fût justifiée; elle était admissible également lorsque, sans être justifiée, elle pouvait, d'après les circonstances, apparaître comme telle à une personne de bonne foi et que la presse estimait avoir le devoir d'en instruire l'opinion publique.<sup>43</sup> Le Tribunal fédéral a toutefois modifié sa jurisprudence en 1944. L'exception de sauvegarde d'intérêts légitimes est dorénavant soumise à des conditions plus sévères; elle exige l'emploi de moyens adéquats. Or la diffusion de faits contraires à la vérité et déshonorants, même entreprise de bonne foi, ne peut guère constituer pour la presse le moyen adéquat d'accomplir sa mission. «L'important droit de critique de la presse reste entier, ainsi que son droit de répondre comme tels des faits autorisant le soupçon; cependant, la critique et le soupçon doivent s'appuyer sur des faits exacts.»<sup>44</sup>

La critique pourra aussi s'adresser aux fonctionnaires eux-mêmes au sujet de tel ou tel acte de gestion ou concerner leurs capacités en général à s'occuper des affaires publiques qui leur sont confiées. Ici

<sup>41</sup> Cf. Burckhardt (III) p. 508: «Die Rechtswidrigkeit fängt erst an, wo solche Erörterungen den theoretischen Boden verlassen und zur Betätigung gesetzwidriger Theorien aufreizen.»

<sup>42</sup> Cf. A. T. F. du 23 février 1934 dans l'affaire du journal «Der Kämpfer» c. Zürich; R. O. 60 I p. 121 et s. — J. d. T. 1934 I p. 360 et s.; — le Tribunal fédéral a considéré comme licites des restrictions à la liberté de la presse apportées par les autorités de police lorsque la presse crée dans la population une atmosphère l'incitant à commettre des actes délictueux.

<sup>43</sup> Cf. Burckhardt (II) p. 510; Fleiner (II) p. 376; Herzog p. 149 et s.

<sup>44</sup> Cf. A. C. F. du 3 mars 1944 dans l'affaire Pfändler c. Weber et coaccusés; R. O. 70 IV p. 20 et s. — J. d. T. 1944 IV p. 76 et s.

également le rôle d'intermédiaire joué par la presse entre le gouvernement et l'opinion publique apparaît clairement. La critique des fonctionnaires ne devra naturellement pas aller au-delà de ce que l'intérêt général exige.

Cet intérêt général demande également que le public soit parfaitement renseigné sur les débats qui se déroulent dans les Parlements. Or la presse est tout spécialement en mesure de renseigner rapidement la population sur tout ce que ses représentants ont dit. Elle ne saurait être inquiétée en aucune façon pour un fidèle compte-rendu d'un débat dans un Parlement, non pas tant en raison du principe de la liberté de la presse consacré à l'article 55 de la Constitution fédérale qu'en raison du principe reconnu de la publicité des délibérations parlementaires.<sup>45</sup> Du moment en effet que tous les citoyens ne peuvent assister aux séances, il est nécessaire qu'ils puissent être renseignés par la presse pour que le principe de la publicité des délibérations parlementaires soit sauvegardé.<sup>46</sup> En revanche les commentaires relatifs aux débats qui ont eu lieu dans un Parlement ne font pas l'objet d'une protection spéciale; ils jouissent simplement de la protection ordinaire accordée par l'art. 55 de la Constitution fédérale.<sup>47</sup>

La liberté de la presse pourra naturellement, le cas échéant, entrer en conflit avec d'autres droits individuels. D'où la nécessité pour l'État de réprimer les abus qui seraient de nature à compromettre la tranquillité et l'ordre à l'intérieur du pays.

Examinons par exemple les rapports existant entre la liberté de la presse et la liberté de conscience et de croyance garantie par l'article 49 de la Constitution fédérale. La communication, la propagation de convictions religieuses peut avoir lieu par la presse; dans ce cas tout écrit relatif à la liberté de croyance jouira de la liberté de la presse s'il ne porte pas atteinte à la paix confessionnelle assurée par l'article 50 al. 2 de la Constitution fédérale, qui prévoit que les cantons et la Confédération peuvent prendre les mesures nécessaires pour le maintien de la paix entre les membres des diverses communautés religieuses. Toute critique par la voie de la presse à

<sup>45</sup> Cf. Feldmann (II) p. 175.

<sup>46</sup> Il n'y a à notre connaissance qu'en Nouvelle-Zélande où, depuis 1936, tous les débats qui se déroulent à la Chambre des représentants, à Wellington, sont radiodiffusés.

<sup>47</sup> Cf. Feldmann (II) p. 177.

l'adresse d'une religion ne constituera pas nécessairement un abus; la critique pourra se réclamer de la liberté de la presse aussi longtemps qu'elle se tiendra dans des limites raisonnables. Il n'y aura abus, c'est-à-dire atteinte portée à la paix confessionnelle, que lorsque la critique sera faite sous une forme particulièrement blessante.<sup>48</sup>

Outre la possibilité de réprimer par la voie pénale ou par l'application de mesures de police<sup>49</sup> les abus commis par la presse, l'Etat est à même, indirectement, de restreindre la liberté de la presse lorsque l'intérêt du pays le commande. La Constitution fédérale, à son article 85 chiffre 7, donne en effet, entre autres attributions à l'Assemblée fédérale, le droit de prendre « les mesures pour la sûreté intérieure de la Suisse, pour le maintien de la tranquillité et de l'ordre », tandis que l'article 102 chiffre 10 prévoit que le Conseil fédéral « veille à la sûreté intérieure de la Confédération, au maintien de la tranquillité et de l'ordre ».

Ces dispositions ne sauraient naturellement être considérées comme un blanc-seing donné à l'Assemblée fédérale et au Conseil fédéral, leur permettant de prendre toutes les mesures contre la presse qu'ils estiment opportunes pour veiller à la sécurité intérieure. Si tel était le cas, la garantie par la Constitution des droits individuels n'aurait aucune valeur et la liberté de la presse dépendrait du bon plaisir des autorités. Les mesures prévues aux articles 85 chiffre 7 et 102 chiffre 10 doivent être considérées comme des mesures exceptionnelles ne pouvant être appliquées que lorsque l'intérêt du pays l'exige et en tenant compte des principes démocratiques qui constituent les fondements de l'Etat.

Le Conseil fédéral a fait usage à différentes reprises, ces dernières années, du droit que lui réserve l'article 102, chiffre 10 de la Constitution. Remarquons cependant qu'aucun des arrêtés qu'il a été amené à prendre n'est fondé uniquement sur ce chiffre 10 concernant la sûreté intérieure; certains se réfèrent également au chiffre 9, ou même aux chiffres 8 et 9 relatifs à la sûreté extérieure, d'autres à

<sup>48</sup> Cf. Feldmann (II) p. 161.

<sup>49</sup> Les mesures de police sont ordonnées par les autorités administratives afin d'assurer l'ordre public, la sécurité et les bonnes mœurs; elles découlent du pouvoir de police de l'Etat dont l'exercice est avant tout du ressort de l'exécutif; cf. Zellweger p. 144; cf. égal. p. 112 note 27. — Au sujet de la protection de l'ordre public par les règlements de police cantonaux et de la jurisprudence du T. F. en la matière; cf. G. Schürch, *Der strafrechtliche Schutz der öffentlichen Ordnung*, p. 102 et s.

l'arrêté fédéral du 30 août 1939 concernant les mesures propres à assurer la sécurité du pays et le maintien de la neutralité.

Les interventions du Conseil fédéral ont donc été motivées par des raisons relevant aussi bien de la sûreté intérieure qu'extérieure du pays et elles se sont appuyées tantôt sur les mesures ordinaires prévues par la Constitution et tantôt sur les pouvoirs extraordinaires conférés au Conseil fédéral par l'Assemblée fédérale au début de la seconde guerre mondiale.

Notre intention est d'examiner quelques-unes des principales mesures concernant la presse, prises ces dernières années en vue de sauvegarder la sûreté intérieure de la Confédération.<sup>50</sup> Certaines de ces mesures intéressent également la sûreté extérieure, mais cependant, à notre avis, moins directement que la sûreté intérieure; c'est la raison pour laquelle nous les examinons ici.

Le 3 novembre 1936, le Conseil fédéral promulguait un arrêté, fondé sur l'article 102 chiffres 9 et 10 de la Constitution, instituant des mesures contre les menées communistes en Suisse.<sup>51</sup> Le ministère public de la Confédération était chargé, en liaison avec les autorités douanières et l'administration des postes, télégraphes et téléphones, de confisquer tous les journaux, écrits et autre matériel de propagande importés en Suisse et présentant un caractère communiste, anarchiste, antimilitariste ou antireligieux. L'arrêté prévoyait en outre la confiscation des imprimés et écrits multipliés par un autre procédé, de nature à compromettre la sûreté intérieure ou extérieure du pays ou la tranquillité et l'ordre publics.

Cet arrêté fut modifié, pour la partie qui nous intéresse, par un arrêté du Conseil fédéral du 27 mai 1938,<sup>52</sup> fondé à la fois sur l'article 102 chiffres 8 à 10 de la Constitution et sur la loi du

<sup>50</sup> Nous ne pouvons naturellement, dans le cadre de ce travail, nous livrer à une étude approfondie des mesures intéressant la sûreté intérieure. C'est ainsi par ex. que nous laissons de côté l'examen de l'arrêté fédéral tendant à garantir la sûreté de la Confédération, du 21 juin 1935 (L. F. 1935 p. 495). — Un aperçu des différentes mesures d'ordre général — et non seulement concernant la presse — prises ou envisagées par la Confédération depuis 1848 en vue d'assurer la sécurité intérieure a été donné par Feldmann (I) p. 32 et s.; cf. également au sujet des mesures décrétées entre 1919 et 1939 Feldmann (IV) p. 419 et s. — En ce qui concerne la jurisprudence du Tribunal fédéral en matière de sécurité intérieure, cf. Zellweger p. 139 et s.

<sup>51</sup> A. C. F. instituant des mesures contre les menées communistes en Suisse, du 3 novembre 1936; L. F. 1936 p. 843.

<sup>52</sup> A. C. F. instituant des mesures contre la propagande subversive, du 27 mai 1938; L. F. 1938 p. 249.

2 octobre 1924 sur le service des postes, prescrivant au ministère public de la Confédération, également en liaison avec les autorités douanières et postales, de saisir tous objets importés en Suisse de nature à servir à la propagande communiste, antimilitariste, antireligieuse ou autre pouvant mettre en péril la sûreté intérieure ou extérieure de la Confédération, en particulier l'indépendance et la neutralité du pays, les institutions démocratiques ou les intérêts de la défense nationale. Ce second arrêté avait donc une portée plus générale que le premier et la confiscation de tous les écrits — et non seulement de certains d'entre eux comme le prévoyait l'A.C.F. du 3 novembre 1936 — était prévue à condition qu'ils soient de nature à porter atteinte à la sûreté intérieure et extérieure de la Confédération.<sup>53</sup>

Tandis que les deux arrêtés que nous venons de mentionner étaient dirigés spécialement contre la propagande intervenant au moyen de la presse, les arrêtés suivants eurent une portée plus générale et n'apportèrent qu'indirectement des restrictions à la liberté de la presse. La presse comme telle ne fut pas visée; les entraves qu'elle eut à subir furent la conséquence de l'interdiction de certains actes pouvant être commis de différentes façons, en particulier par la voie de la presse. Ce n'est donc pas la liberté de la presse qui a été atteinte au premier chef; la liberté de la presse n'a subi que le contre-coup des restrictions apportées à la liberté d'opinion.

L'arrêté du Conseil fédéral réprimant les actes contraires à l'ordre public et instituant des mesures pour protéger la démocratie, du 5 décembre 1938,<sup>54</sup> fondé sur l'article 102 chiffres 9 et 10 de la Constitution, souleva une très vive opposition, spécialement de la part de la Suisse romande<sup>55</sup> qui vit dans cet arrêté une tentative de

<sup>53</sup> Les dispositions prises par le Conseil fédéral à l'égard des organisations communistes furent bientôt suivies de mesures de police administrative qui touchèrent les organisations nationales-socialistes. A la suite de l'agitation entretenue par la presse nationale-socialiste — cf. à ce sujet Feldmann (IV) p. 423 — et après qu'il eut été procédé à une vaste action de police, le Conseil fédéral, le 14 novembre 1938, décida d'interdire les trois organes: « Schweizer-volk », « Angriif » et « Schweizerdegen ».

<sup>54</sup> A. C. F. réprimant des actes contraires à l'ordre public et instituant des mesures pour protéger la démocratie, du 5 décembre 1938; L. F. 1938 p. 880.

<sup>55</sup> Cf. p. ex. les articles au titre suggestif parus dans le Journal de Genève du 4 décembre 1938: « Attention aux excès de zèle », du 8 décembre 1938: « M. Baumann n'a pas compris », du 11 décembre 1938: « Un arrêté qui va trop loin », des 6/7 décembre 1938: « De son propre chef M. Baumann a modifié la Constitution fédérale », ainsi que dans la Gazette de Lausanne du 13 décembre 1938: « Une atteinte à la liberté d'opinion. »

créer le délit d'opinion.<sup>56</sup> L'article 2 de cet arrêté prévoit en particulier que sera puni celui qui, « publiquement et d'une manière systématique, aura bafoué les principes démocratiques qui sont à la base de la Confédération ou des cantons, notamment celui qui, sciemment, aura lancé ou propagé à ces fins des informations inexactes ». Cet article, dont les dispositions sont pour le moins imprécises, paraît sans aucun doute ouvrir la porte à l'arbitraire, surtout si on le rapproche de l'article 5 qui autorise le Conseil fédéral à dissoudre les groupements ou entreprises compromettant la sûreté extérieure ou intérieure du pays, à limiter ou à interdire leur activité politique et en outre à « interdire expressément certaines formes de propagande dirigée contre les fondements politiques et culturels de la Suisse ».

Cet arrêté allait très loin puisqu'il donnait au Conseil fédéral des pouvoirs étendus en vue d'assurer la sécurité intérieure et la défense des institutions démocratiques du pays.<sup>57</sup> Les pleins pouvoirs accordés au Conseil fédéral à l'ouverture de la seconde guerre mondiale devaient cependant lui permettre de prendre toutes décisions jugées nécessaires pour la sauvegarde de la sécurité intérieure, sans même se référer à l'arrêté du 5 décembre 1938.

Par arrêté du 6 août 1940,<sup>58</sup> fondé sur l'article 102 chiffres 9 et 10 de

<sup>56</sup> L'opposition existant contre toute tentative des autorités de restreindre la liberté d'opinion avait du reste fait échouer la loi fédérale sur la protection de l'ordre public, du 13 octobre 1933 (cf. F. F. 1933 II p. 507) refusée par le peuple le 11 mars 1934 (cf. F. F. 1934 I p. 865). Bien que la plupart des journaux bourgeois aient recommandé le projet de loi, celle-ci fut refusée parce que considérée comme étant de nature à compromettre la liberté de la presse. Un sort semblable avait déjà été réservé en 1922 à la « loi Häberlin » tendante à modifier le Code pénal fédéral du 4 février 1853 en ce qui concerne les crimes et les délits contre l'ordre constitutionnel et la sûreté intérieure (cf. F. F. 1922 I p. 145 et III p. 377). — Comme le relève G. Schürch p. 133: « Der Erlass von Sondergesetzen zum Schutze der öffentlichen Ordnung ist in der Schweiz nur soweit tragbar, als sie keine Bestimmungen enthalten, die nach dem Gefühl des Volkes seine verfassungsmässigen Freiheitsrechte bedrohen. »

<sup>57</sup> L'intention du Conseil fédéral était, il est vrai, de présenter aux Chambres fédérales un projet d'arrêté fédéral soumis au referendum devant apporter une solution définitive à la question de la protection de la sûreté intérieure de l'Etat. L'A. C. F. du 5 décembre 1938 avait donc le sens d'une mesure provisoire destinée à permettre au Conseil fédéral de prendre toutes mesures nécessaires jusqu'au moment de la promulgation de l'A. F. envisagé. La guerre n'a pas permis au C. F. de mettre son projet à exécution.

<sup>58</sup> A. C. F. concernant la dissolution du parti communiste suisse, du 26 novembre 1940 (L. F. 1940 p. 1931). Cf. égal. A. C. F. du 17 décembre 1940 assurant l'exécution du précédent arrêté (L. F. 1940 p. 2082) et les ordonnances I et II du Département fédéral de justice et police, du 27 janvier 1941 (L. F. 1941 p. 84) et du 5 septembre 1941 (L. F. 1941 p. 1042).

la Constitution et sur l'article 3 de l'arrêté fédéral du 30 août 1939, le Conseil fédéral a préalablement interdit au parti communiste et organisations analogues toute activité, en les laissant cependant subsister, puis par arrêté du 26 novembre 1940<sup>59</sup> (avec la même base légale) il a prononcé l'interdiction pure et simple de toutes les organisations communistes et des groupements qui leur seraient éventuellement substitués. Aucune mention spéciale n'était faite de la presse communiste, mais il est évident qu'elle était condamnée à disparaître avant même l'interdiction des organisations, dès le moment où l'activité de celles-ci était supprimée, c'est-à-dire dès le 6 août 1940.<sup>60</sup>

Alors que deux temps avaient été nécessaires pour supprimer les organisations communistes, la suppression des groupements frontistes, le « Rassemblement fédéral » et la « Nationale Gemeinschaft Schaffhausen », fut réalisée d'une seule fois, par arrêté du 6 juillet 1943.<sup>61</sup> Cet arrêté se distinguait, au point de vue formel, de l'arrêté prononçant la dissolution des organisations communistes par le fait, tout d'abord, qu'il n'était fondé que sur l'article 3 de l'arrêté fédéral du 30 août 1939 et en outre parce qu'il était spécifié, à l'article premier, que les journaux rattachés aux organisations frontistes étaient interdits.

L'on peut se demander jusqu'à quel point l'interdiction des organisations communistes et frontistes ainsi que les dispositions de l'arrêté du Conseil fédéral réprimant les actes contraires à l'ordre public et instituant des mesures pour protéger la démocratie, du 5 décembre 1938, sont compatibles avec les principes démocratiques. L'examen de cette question nous entraînerait trop loin. Nous avons cependant jugé utile de mentionner les mesures essentielles ayant des répercussions sur la presse prises par le Conseil fédéral au cours de ces dernières années en vue d'assurer la sûreté intérieure de la Confédération, tout en relevant encore que dans l'esprit du Conseil fédéral et à en juger par les bases légales sur lesquelles elles s'appuyaient, ces

---

<sup>59</sup> A. C. F. instituant des mesures contre l'activité communiste ou anarchiste, du 6 août 1940 (L. F. 1940 p. 1397).

<sup>60</sup> Le Conseil fédéral avait du reste déjà interdit – jusqu'à nouvel avis – par décision du 5 juillet 1940, la parution du « Travail » et du « Droit du peuple ».

<sup>61</sup> A. C. F. concernant la dissolution du « Rassemblement fédéral » et de la « Nationale Gemeinschaft Schaffhausen », du 6 juillet 1943 (L. F. 1943 p. 541) et les ordonnances I et II du Département fédéral de justice et police du 7 octobre 1943 (L. F. 1943 p. 808 et 809).

mesures avaient également pour but d'assurer la sûreté extérieure de la Suisse, le maintien de son indépendance et de sa neutralité.

Comme nous le verrons encore plus loin, la plupart des mesures décrétées par le Conseil fédéral pour assurer la sûreté de l'Etat concernent du reste à la fois la sécurité intérieure et la sécurité extérieure. Il en est tout particulièrement ainsi des dispositions prises par le Conseil fédéral sur la base des pleins pouvoirs qui lui ont été accordés tant en 1914 qu'en 1939. Mais notre but étant avant tout d'exposer les mesures prises en vue de sauvegarder la neutralité du pays, nous sommes obligé de renoncer à nous étendre davantage sur les dispositions relatives à la sécurité intérieure; c'est en conséquence uniquement au point de vue du maintien de l'indépendance et de la neutralité du pays que nous examinerons les mesures prises en matière de presse au cours de la première et de la deuxième guerre mondiale en vertu des pleins pouvoirs, bien que ces mesures aient également eu pour but le maintien de la sûreté intérieure.

## 5. La liberté de la presse et la sûreté extérieure de l'Etat

### a) Généralités

Aucun Etat ne peut vivre entièrement replié sur lui-même, sans s'occuper des autres pays et sans que ces autres pays s'occupent de lui. Cela est tout particulièrement vrai pour un petit pays comme la Suisse qui ne dispose pas de matières premières, si ce n'est l'électricité, et dont l'existence dépend nécessairement de ses échanges avec l'étranger.<sup>62</sup>

La Suisse ne peut donc se désintéresser de sa situation internationale et elle doit prendre toutes les mesures nécessaires à la sauvegarde de son indépendance au sein de la communauté internationale. Assemblée fédérale et Conseil fédéral sont tous deux chargés par la Constitution fédérale de sauvegarder les intérêts de la Confédération vis-à-vis de l'étranger. L'article 85, chiffre 6, en effet, réserve à

---

<sup>62</sup> Cf. Rappard: *Qu'en est-il en 1935 de la situation internationale de la Suisse?* dans: *Die Schweiz, ein nationales Jahrbuch 1936*, p. 25: «Par la nature de son sol et de son sous-sol, par la densité et la grande aisance moyenne de sa population, par toute sa structure économique et sociale, comme en vertu de ses traditions séculaires, la Suisse est appelée à vivre internationalement.»

l'Assemblée fédérale le soin de prendre « les mesures pour la sûreté extérieure, ainsi que pour le maintien de l'indépendance et de la neutralité de la Suisse », tandis que l'article 102 prescrit à son chiffre 8 que le Conseil fédéral « veille aux intérêts de la Confédération au dehors, notamment à l'observation de ses rapports internationaux, et, il est, en général, chargé des relations extérieures », et à son chiffre 9 qu'« il veille à la sûreté extérieure de la Suisse, au maintien de son indépendance et de sa neutralité ».

L'Etat doit en conséquence veiller, d'une part, à l'entretien de relations correctes avec l'étranger et, d'autre part, au maintien de l'indépendance et de la neutralité du pays. Que cette obligation soit essentielle, cela va de soi. De son application en effet dépend l'existence même de l'Etat au point de vue international. Il est en conséquence évident que l'exercice d'un droit individuel, comme la liberté de la presse, ne pourra être opposé à cette obligation essentielle s'il est de nature à en empêcher l'exécution.

Si la presse compromet l'indépendance du pays et ainsi la souveraineté, l'existence de l'Etat, l'on doit nécessairement lui refuser la garantie de l'article 55 de la Constitution fédérale.<sup>63</sup> Cela est tellement logique qu'il n'est pas nécessaire de s'y arrêter longuement. Aucune liberté n'est concevable si l'Etat n'est pas indépendant; la liberté de la presse pas plus que les autres libertés. L'on ne peut donc admettre que la presse compromette cette indépendance, condition première à l'exercice de toutes les libertés, y compris la liberté de la presse.

Au point de vue du maintien de la neutralité également, la liberté de la presse ne peut être absolue. La neutralité suisse n'étant pas un principe politique variable au gré du gouvernement, mais constituant une maxime d'Etat ancrée dans la Constitution et que l'Assemblée fédérale et le Conseil fédéral sont chargés de sauvegarder, la presse devra être surveillée dans la mesure où elle risque de compromettre la politique de neutralité de l'Etat. Devant l'intérêt collectif, le droit individuel de la liberté de la presse doit faire place.<sup>64</sup>

Une restriction quelconque à la liberté de la presse n'est cependant acceptable qu'autant que la presse risque vraiment de compromettre les relations entretenues avec les autres pays, l'indépendance et la

<sup>63</sup> Cf. Feldmann (II) p. 153.

<sup>64</sup> Cf. Strehel p. 35: «Niemand ist berechtigt, durch sein Benehmen die Existenz oder das Wohlergehen des Landes in Frage zu stellen.»

neutralité du pays. Une vague possibilité ne saurait à notre avis suffire si l'on veut éviter d'ouvrir la voie à l'arbitraire.

En temps de paix, principalement, l'on devra se garder de toutes entraves inopportunes. L'indépendance du pays et la neutralité n'étant pas directement menacées, il s'agira simplement de veiller à ce que la presse ne compromette ni les relations correctes que tout Etat digne de ce nom se doit d'entretenir avec les autres membres de la communauté internationale, ni la politique de neutralité que la Constitution fait un devoir aux autorités d'appliquer. En temps de guerre la situation sera différente. A des conditions exceptionnelles correspondent des moyens exceptionnels et l'Etat se verra souvent obligé de recourir à des mesures qu'il réprouverait en temps de paix, mais qui s'avèrent nécessaires pour sauvegarder l'essentiel: l'indépendance du pays, et également sa neutralité aussi longtemps que celle-ci, considérée comme indispensable à l'indépendance du pays, restera pour la Suisse une maxime d'Etat et un principe constitutionnel.

La presse, plus particulièrement en temps de guerre et bon gré mal gré, devra donc se plier à la raison d'Etat; mais jusqu'à quel point les entraves apportées à son activité seront-elles justifiées? Question délicate à résoudre. Il est naturel que les autorités, chargées de veiller aux destinées du pays, aient tendance à étendre à l'excès les mesures restrictives. Il est non moins naturel que la presse, dont la fonction est d'orienter l'opinion publique, s'efforce de se dégager du baillon qui lui est imposé. Une étroite collaboration des autorités et des représentants de la presse est indispensable si l'on veut éviter l'arbitraire, si l'on veut permettre à la presse de poursuivre son activité et de remplir sa mission tout en sauvegardant les intérêts essentiels de l'Etat.

Il va de soi qu'une distinction devra avant tout être faite entre la presse indigène et la presse étrangère. Une plus stricte application des mesures restrictives à l'égard de la presse étrangère est justifiée car, spécialement en temps de guerre, la Suisse n'a aucun intérêt à être inondée par des écrits de propagande étrangère, d'où qu'ils viennent.<sup>65</sup>

<sup>65</sup> L'on peut aussi se demander jusqu'à quel point une distinction peut également être faite entre journalistes suisses et journalistes étrangers. Ces derniers peuvent-ils revendiquer la liberté de la presse prévue à l'art. 55 de la Constitution fédérale? Pour répondre à cette question il est nécessaire de connaître la situation faite aux Suisses dans l'Etat auquel appartient le

Mais naturellement les restrictions ne devront pas être appliquées à l'encontre d'un pays seulement, ou d'une doctrine. Tous les écrits étrangers devront être jugés d'après le même critère, qui devra s'inspirer des intérêts supérieurs du pays et non de considérations partiales quelles qu'elles soient.

La presse, certes, ne saurait rester indifférente en présence des événements qui se passent à l'étranger. Elle se doit en particulier d'affirmer la position de la Suisse, lorsque celle-ci se trouve en présence de deux groupes d'Etats dont les idéologies sont diamétralement opposées: chez l'un l'individu n'est qu'un organe, un instrument de l'Etat tandis que dans l'autre groupe la politique de l'Etat s'inspire des désirs des individus qui le composent, l'Etat étant au service des individus. La neutralité ne peut empêcher la Suisse d'être « ou de tendance totalitaire ou de tendance libérale, car elle ne saurait être ni de l'une ni de l'autre, ni de l'une et de l'autre à la fois ». <sup>66</sup>

Le patrimoine spirituel dont l'Etat a la garde est encore plus important que la neutralité. Car celle-ci n'est qu'un moyen <sup>67</sup> pour préserver l'existence de l'Etat et des individus qui le composent, tandis que les idées de liberté sur lesquelles la Confédération repose représentent le bien supérieur pour la conservation duquel tous les efforts doivent tendre, même au risque de ne pouvoir maintenir la neutralité.

L'Etat ne saurait donc, sous prétexte de neutralité, interdire à la presse d'affirmer la position de la Suisse, même si pour cela elle doit se prononcer sur des conceptions ou des faits étrangers. Car, par exemple, le dynamisme du national-socialisme, la disparition d'un

---

Journaliste étranger. Comme le relève Burckhardt, *Der Schutz des Staates gegen landesverräterische Umtriebe*, dans: Schweizerische Monatshefte für Politik und Kultur, 8<sup>e</sup> année 1928-1929 p. 519: « Welche Rechtsstellung ein Ausländer in der Schweiz einnehme, bestimmt sich in der Tat zunächst nach dem völkerrechtlichen Verhältnis der Schweiz zu seinem Heimatstaat und erst sekundär nach unserem internen Recht: wenn ein Niederlassungsvertrag einem Ausländer Rechte einräumt, die die Verfassung oder Gesetzgebung den Schweizern vorbehalten hatte, müssen jene Rechte dem Ausländer gewährt werden; und wenn kein Vertrag sie ihm gewährleistet, ist nach internationalem Interesse der Schweiz im Verhältnis zum Heimatstaat zu entscheiden, ob sie ihm zu gewähren sind. »

<sup>66</sup> Cf. Rappard (II), *L'individu et l'Etat en Suisse*, p. 16.

<sup>67</sup> Dans le projet de Constitution fédérale de 1832 il avait été prévu de faire figurer le maintien de la neutralité à l'article 2, parmi les buts auxquels devait tendre la Confédération. Cette proposition fut biffée et n'a par conséquent pas été reprise dans le texte de 1848, parce qu'il fut admis que la neutralité ne pouvait être un but, mais qu'elle constituait uniquement un moyen à la disposition de la Confédération; — cf. égal. p. 189.

pays (l'Autriche) avec lequel la Suisse avait une frontière commune, la situation faite aux Juifs, l'attitude des grands Etats à l'égard des petits pays, le rôle même joué par l'Etat dans la vie des individus et la subordination de ceux-ci à la toute puissance de l'Etat, ne peuvent laisser les Suisses indifférents et la presse se doit de les informer sur ces faits essentiels de la politique internationale en examinant et en jugeant ces faits du point de vue suisse. La mission de la presse, dans l'examen de ces faits internationaux, sera avant tout de nature défensive afin de sauvegarder les conceptions suisses. Mais cette défense du patrimoine spirituel pourra nécessiter une critique des institutions étrangères, car le lecteur devra pouvoir se rendre compte pour quelles raisons, par exemple, une forme de gouvernement en honneur dans un pays étranger ne convient pas à la Suisse.<sup>66</sup>

Mais d'un autre côté la presse ne saurait, sous prétexte de défendre le patrimoine spirituel du pays, les libertés du citoyen et les raisons de vivre des individus et de la Confédération, juger et critiquer à tort et à travers tout ce qui se passe à l'étranger. La simple décence commande du reste, dans un monde en guerre, de faire preuve d'objectivité dans l'examen de ce qui se passe chez les belligérants et surtout d'éviter de se poser en juge.<sup>69</sup> Une telle retenue est au sur-

<sup>66</sup> Cf. Karl Weber (II) p. 10: « So liegt es nun auch im schweizerischen Staatsinteresse, wenn das Schweizervolk darüber Bescheid weiss, was jenseits seiner Grenzen vorgeht und daraus die richtigen Schlüsse für sich selber ziehen kann. Nicht die andern, die Nationalsozialisten in Deutschland, wollen wir belehren, sondern das eigene Land. Um das Risiko, dass der andere einen Angriff erblickt in der Verteidigung unserer Unabhängigkeit, kommen wir nicht herum »; égal. Feldmann (III) p. 10: « Ist die Demokratie angewiesen auf das Recht zur freien Kritik im Innern des Staates, so muss sie naturnotwendig auch über ein Gegengewicht verfügen; sie muss nämlich das eigene politische System mit demjenigen des Auslandes vergleichen können, um unbeschadet aller Kritik das Positive in den eigenen Staatseinrichtungen zur Geltung zu bringen. »

<sup>69</sup> Il est toujours opportun de se rappeler les paroles que Carl Spitteler prononçait en 1915: « Observer une juste ligne de conduite n'est pas aussi difficile qu'on pourrait le croire... S'il fallait en garder le détail dans sa tête, oui. Mais, ce n'est pas nécessaire, car il suffit de puiser ses inspirations dans son cœur. Lorsque vous voyez passer un cortège funèbre, que faites-vous? Vous vous découvrez. Si vous assistez au théâtre à la représentation d'une tragédie, que ressentez-vous? de l'émotion et du recueillement. Et de quelle manière manifestez-vous ces sentiments? Par un silence grave et ému. Et sans qu'on vous l'ait appris, n'est-ce pas? Une faveur spéciale du sort nous a permis d'assister, comme spectateurs, à l'épouvantable tragédie qui se déroule actuellement en Europe. Sur la scène règne le deuil, derrière la scène le meurtre. De quelque côté que votre cœur écoute, à droite comme à gauche, vous entendez sangloter la douleur, et quand la douleur sanglote elle rend le même son dans toutes les langues. Eh bien, en considérant la somme incommensurable

plus nécessaire pour permettre à l'Etat de pratiquer une politique de neutralité.

Si en temps de paix déjà l'Etat qui entend rester neutre dans tous conflits éventuels ultérieurs doit pratiquer une politique de neutralité bien déterminée, cela sera encore plus nécessaire, cela va de soi, en temps de guerre et tout particulièrement lorsqu'il sera entouré de tous côtés par des Etats belligérants. La Suisse, en temps de guerre, ne peut se contenter de se référer à sa position juridique d'Etat neutre au milieu d'un monde en guerre. Elle doit tenir compte de sa position de fait et des conséquences que cette situation de fait peut entraîner pour son existence même, pour son indépendance et sa neutralité.

L'Etat belligérant, dans son action contre l'adversaire, ne se laissera que rarement guider par des considérations juridiques et il ne souffrira l'existence du neutre qu'autant que ce dernier ne compromet pas ses chances d'obtenir la victoire. L'Etat neutre, en conséquence, ne pourra se contenter de s'en tenir strictement aux règles juridiques internationales ou à ce que l'on considère comme la coutume du droit des gens.<sup>70</sup> Il devra faire tout ce qui est en son pouvoir tout d'abord pour ne laisser aucun doute quant à sa volonté de rester strictement neutre et en outre pour éviter — dans la mesure naturellement où sa dignité et les nécessités de sa vie intérieure le permettent — que l'Etat belligérant ne juge préférable de régler les divergences existant entre les deux pays par la voie des armes plutôt que d'une manière pacifique.<sup>71</sup>

Que l'Etat neutre soit amené dans ces conditions à prendre également des mesures pour restreindre la liberté de la presse, cela est évident si l'on considère le rôle que joue la presse dans l'Etat moderne.

Dans l'Etat démocratique il est vrai, nous avons déjà eu l'occasion

---

de souffrances de tous ces peuples, nous avons le devoir de laisser nos cœurs se remplir d'une émotion muette, nos âmes de recueillement. Et, avant tout, découvrons-nous devant les deuils. Alors nous nous placerons au véritable point de vue neutre, au point de vue suisse»; (cf. Carl Spitteler, *Notre point de vue suisse*, Zurich 1915, p. 23.

<sup>70</sup> C'est ce que le Conseil fédéral a admis dans son message sur les mesures propres à assurer l'indépendance du pays et le maintien de sa neutralité, du 29 août 1939, en relevant que la déclaration de neutralité qu'il se proposait de communiquer aux puissances étrangères « doit cependant être accompagnée d'actes. Nous devons prendre nous-mêmes des mesures pour assurer notre neutralité»; cf. F. F. 1939 II p. 217.

<sup>71</sup> Dans un tel cas il n'y aurait pas nécessairement violation de neutralité, mais — théoriquement du moins — conflit indépendant de la guerre mettant aux prises les belligérants; cf. p. 183/184.

de le voir,<sup>72</sup> la presse n'est pas un instrument entre les mains de l'Etat. Elle n'est pas un rouage de l'Etat et en conséquence elle ne saurait être considérée — à la différence de la presse de l'Etat totalitaire — comme étant le miroir fidèle de la volonté de l'Etat. La presse en Suisse a cependant pour but d'assurer la liaison entre le Gouvernement et l'opinion publique et comme telle elle est certainement en mesure d'agir sur la politique de l'Etat. Il est donc compréhensible que celui-ci soit tenu de la prendre en considération lors de l'application de sa politique de neutralité<sup>73</sup> car pour être solide, pour avoir une base ferme et avoir quelque chance de triompher, n'importe quelle politique doit pouvoir s'appuyer à la longue sur l'opinion publique.<sup>74</sup>

Sans doute les écarts de presse que pourrait commettre l'un ou l'autre journal en formulant telle ou telle critique à l'adresse d'un Gouvernement étranger par exemple, ne sauraient être considérés comme l'expression de l'opinion publique suisse ou de la volonté du Gouvernement; l'Etat belligérant ne devrait donc pas, théoriquement, y attacher de l'importance. Mais il y a lieu de tenir compte des susceptibilités, particulièrement vives en temps de guerre dans un pays qui, par la guerre, joue le tout pour le tout, à l'égard d'un Etat neutre qui, s'il n'a aucun profit à attendre de la guerre, n'en est pas moins en dehors du combat. L'on doit donc partir de l'idée qu'en temps de guerre « les écarts, même de quelques rares organes de la presse, ont infailliblement un contre-coup préjudiciable et peut-être fatal au point de vue politique et économique ».<sup>75</sup>

D'autre part, il y a lieu de considérer le rôle que peut jouer la presse au point de vue de la conduite des opérations militaires. Dans la guerre moderne tout peut avoir de l'importance. Des nouvelles paraissant dans la presse neutre peuvent, par exemple, être de nature à compromettre le moral de la population, car même si la presse neutre est interdite dans l'Etat belligérant, les nouvelles essentielles qu'elle publie finissent quand même toujours, par une voie ou par une autre, à passer les frontières. La « guerre des nerfs » n'est pas seulement une expression commode pour qualifier l'influence plus ou

<sup>72</sup> Cf. p. 93 et s.

<sup>73</sup> Cf. Hambro (I), *Ideologische Neutralität*, dans: *Zeitschrift für öffentliches Recht* vol. 19-1939 p. 502 et s.: « Die Geschichte hat oft genug gezeigt, was für eine Macht die öffentliche Meinung im aussenpolitischen Handeln der Staaten sein kann. »

<sup>74</sup> Cf. p. 92.

<sup>75</sup> Cf. II *Rapport sur la neutralité*, du 19 février 1916, F. F. 1916 p. 142.

moins grande que des facteurs divers, autres que militaires au sens restreint, peuvent exercer sur le moral d'une armée ou de la population ou même sur les décisions des Etats-majors.<sup>76</sup> La guerre des nerfs est également un des éléments de la guerre tout court et les deux parties belligérantes y ont par exemple recouru, avec plus ou moins de succès, au cours de la seconde guerre mondiale. Or c'est essentiellement par la presse que la guerre des nerfs s'exerce et les Etats belligérants s'efforcent naturellement d'agir sur le moral de l'ennemi par l'entremise de la presse neutre.

L'Etat neutre se verra donc obligé de prendre, en temps de guerre, toute une série de mesures restrictives à l'égard de la presse afin tout à la fois d'assurer la sûreté intérieure et extérieure du pays, son indépendance et sa neutralité et de conserver de bonnes relations avec tous les Etats. Une politique de presse devra être suivie, dans les limites de la politique de neutralité.

*b) Les mesures restrictives prises à l'égard de la presse au cours de la première guerre mondiale*

Au cours de la guerre de 1914 à 1918 les mesures restreignant la liberté de la presse que le Conseil fédéral s'est vu dans la nécessité de prendre en vue de sauvegarder la neutralité du pays furent fondées sur l'article 3 de l'arrêté fédéral du 3 août 1914,<sup>77</sup> par lequel l'Assemblée fédérale donnait « pouvoir illimité au Conseil fédéral de prendre toutes les mesures nécessaires à la sécurité, l'intégrité et la neutralité de la Suisse ».

Sur la base des pleins pouvoirs qui lui avaient été accordés, le Conseil fédéral, le 4 août 1914 déjà, promulguait une ordonnance par laquelle l'attitude de la Suisse était définie en vue du maintien de la neutralité.<sup>78</sup> Cette ordonnance, toutefois, tout en posant le principe de l'interdiction de tout acte non compatible avec la neutralité, ne concernait pas la presse. Celle-ci fut en revanche visée par l'ordon-

<sup>76</sup> Au sujet de la guerre des nerfs cf. l'article paru dans le journal « Die Tat » des 6/7 mai 1944, intitulé: « Die Zeit im Spiegel der Presse, Nervenkrieg, Propaganda, Gerüchte. »

<sup>77</sup> Cf. A. F. sur les mesures propres à assurer la sécurité du pays et le maintien de sa neutralité, du 3 août 1914 (L. F. 1914 p. 347).

<sup>78</sup> Cf. Ordonnance du Conseil fédéral concernant le maintien de la neutralité de la Suisse, du 4 août 1914 (L. F. 1914 p. 353).

nance du Conseil fédéral du 6 août 1914<sup>79</sup> qui renforça les dispositions du Code pénal militaire du 27 août 1851 relatives à la trahison et à l'espionnage. Avant même la promulgation de cette ordonnance, cependant, la possibilité d'agir contre la presse existait déjà grâce au service territorial — entré en fonction dès la déclaration de mise de piquet de l'armée suisse — formé de 8 arrondissements ayant sous leurs ordres toutes les polices cantonales.<sup>80</sup>

L'ordonnance du 6 août 1914 prévoyait à son article 3 que se rendait coupable de trahison celui qui a livré à la publicité ou y a rendu accessible des faits qu'il importe dans l'intérêt de la Confédération de tenir secret, ainsi que celui qui a compromis les intérêts de l'armée en propageant de fausses nouvelles. Ces dispositions concernaient donc essentiellement la sûreté de la Confédération. En revanche l'article 6, de portée plus générale, réprimait le fait de répandre des nouvelles contrairement à une défense de l'autorité compétente, qu'il s'agisse d'une défense intéressant la sûreté intérieure ou la neutralité du pays.

Ce n'est qu'en date du 10 août 1914 qu'une ordonnance du Conseil fédéral<sup>81</sup> limita expressément la liberté de la presse. Nous pouvons cependant nous contenter de signaler cette ordonnance sans en examiner le contenu, car, de caractère purement technique, elle avait uniquement pour but la répression de la divulgation de renseignements militaires pouvant nuire à la défense nationale et non le maintien de la neutralité. L'application des mesures prévues par cette ordonnance fut confiée au Bureau de la presse de l'Etat-Major de

<sup>79</sup> Cf. *Ordonnance du Conseil fédéral concernant les dispositions pénales pour l'état de guerre*, du 6 août 1914 (L. F. 1914 p. 370).

<sup>80</sup> Le service territorial détenait certaines attributions à l'égard de la presse en vertu de l'article 7 de l'ordonnance sur le service territorial et le service des transports du 30 janvier 1912 (cf. L. F. 1912 p. 303). Sa compétence ne s'étendait cependant, du moins pour les organes de la presse suisse, qu'aux renseignements militaires; à l'égard des écrits autres que les organes de la presse suisse, les bureaux de presse territoriaux exerçèrent également un contrôle dans le domaine politique afin d'éviter tout ce qui pouvait nuire à la sûreté extérieure. Non autorisés à prendre des mesures contre les organes de la presse suisse dans le domaine politique, les bureaux de contrôle territoriaux adressèrent cependant de nombreux avertissements et blâmes aux journaux suisses, les menaçant ainsi de présenter au Conseil fédéral, par l'intermédiaire de l'Etat-Major de l'armée, des propositions de suspension. La création de la Commission fédérale du contrôle de la presse, le 27 juillet 1915 (cf. p. 137), mit fin au contrôle politique exercé par le service territorial dont la plupart des bureaux de contrôle de presse furent supprimés dans le courant de 1915.

<sup>81</sup> Cf. *Ordonnance du Conseil fédéral concernant la publication de renseignements militaires*, du 10 août 1914 (L. F. 1914 p. 380).

l'armée qui avait comme principales attributions de contrôler la presse à l'égard des renseignements d'ordre militaire limitativement énumérés dans l'ordonnance, au moyen de la censure préalable, et d'informer la presse de tous renseignements que l'autorité militaire jugeait opportun de communiquer au public.<sup>82</sup>

Du fait de l'absence de dispositions répressives en matière de sauvegarde de la neutralité, la presse ne se fit pas faute de manifester ouvertement sa sympathie pour l'un ou l'autre des belligérants et de porter des jugements sur les origines de la guerre comme sur la conduite des opérations. L'Etat-Major général avait en effet interprété strictement l'ordonnance du 10 août en soustrayant à la censure tout ce qui n'y était pas énuméré et le Conseil fédéral avait même précisé, à sa séance du 25 août 1914, que « les bureaux de contrôle de la presse n'ont pas à juger si notre neutralité est suffisamment sauvegardée par les articles parus ».<sup>83</sup>

Le Conseil fédéral se rendit cependant très rapidement compte que la politique de neutralité qu'il entendait appliquer devait, pour avoir quelque chance de succès, être soutenue par la presse, les écarts de celle-ci pouvant, le cas échéant, entraîner des complications avec les Etats belligérants.<sup>84</sup> Aussi par décision du 30 septembre 1914, le Conseil fédéral décida d'inviter le Département politique à lui présenter, d'entente avec le Département de justice et police, des propositions tendantes à adresser un avertissement aux journaux ou, le cas échéant, à leur interdire de paraître pendant un certain temps, « dans les cas où les organes de la presse se rendraient coupables d'excès particulièrement graves, de nature à compromettre les bonnes relations de la Suisse avec les autres Etats ou inconciliables avec notre situation d'Etat neutre ».<sup>85</sup> Cette décision était importante parce que, pour la première fois, le Conseil fédéral manifestait son intention

<sup>82</sup> Le jour même où le Conseil fédéral édictait l'ordonnance concernant la publication de renseignements militaires, l'Etat-Major général de l'armée publiait des instructions relatives à l'organisation du service de contrôle des nouvelles militaires publiées par la presse. Cf. au sujet de ces instructions Broye p. 168 et s.

<sup>83</sup> Cité par Broye p. 78.

<sup>84</sup> La décision du Conseil fédéral était au surplus également motivée au point de vue sécurité intérieure, en raison de l'opposition — entretenue par la presse — toujours plus forte que l'on constatait entre la Suisse alémanique et la Suisse romande; cf. à ce sujet 1 *Rapport sur la neutralité*, du 1<sup>er</sup> décembre 1914 (F. F. 1914 IV p. 758).

<sup>85</sup> Cf. F. F. 1914 IV p. 148.

d'appliquer des mesures administratives à la presse pour mieux tenir en main la situation politique.

En liaison avec cette décision, le Conseil fédéral adressa le 1<sup>er</sup> octobre 1914 un appel au peuple suisse,<sup>86</sup> l'invitant à la modération et à la réserve dans la façon d'exprimer ses sympathies pour les divers pays en guerre. Le Conseil fédéral releva à cette occasion que juger avec retenue et modération ne signifie pas renoncer à ses sympathies et à ses sentiments, mais qu'il est nécessaire d'éviter tout ce qui peut blesser les Etats et les peuples en guerre ainsi que toute partialité. Considérant que c'est la presse « qui exprime et dirige l'opinion publique » et que c'est à elle qu'incombe la tâche « d'endiguer les passions déchainées, de combattre les tendances qui divisent et d'exercer partout son influence modératrice et conciliante », c'est à la presse suisse que le Conseil fédéral adressa tout particulièrement son appel.

Mais la presse suisse n'était pas seule en mesure de compromettre éventuellement la politique de neutralité du Conseil fédéral. De nombreuses publications étaient importées de l'étranger sous les formes les plus diverses. Malgré les interdictions et les saisies auxquelles il était procédé par les organes du service territorial, le pays était inondé de brochures, de feuilles volantes, d'illustrations, de cartes postales, etc. à l'égard desquelles aucune poursuite pénale, aucune sanction par voie administrative n'avait été prévue. Aussi le Conseil fédéral se vit-il amené à adresser, le 26 mars 1915, une circulaire<sup>87</sup> à tous les gouvernements cantonaux pour leur signaler les dangers qui pouvaient résulter pour la Suisse du fait que « les sympathies et les antipathies pour les divers Etats belligérants s'expriment d'une manière inconciliable avec la situation et les devoirs d'un Etat neutre », en les invitant à collaborer activement, par l'intermédiaire de leurs organes de police, à la répression de tels faits.

La répression par voie administrative se révéla bientôt insuffisante pour contenir les excès de presse. Sans doute le Service territorial de l'armée avait pris un très grand nombre de mesures, séquestrant tous les écrits, autres que les organes de la presse suisse, en vente dans les librairies, kiosques, magasins de tabac, etc. de nature à

---

<sup>86</sup> Cf. L. F. 1914 p. 514.

<sup>87</sup> Circulaire du Conseil fédéral à tous les gouvernements cantonaux concernant l'application stricte des mesures de neutralité, du 26 mars 1915 (F. F. 1915 I p. 470).

compromettre la neutralité. Le Bureau de la presse de l'Etat-Major de l'armée, de son côté, avait distribué force blâmes et avertissements aux journaux suisses. Sa compétence, il est vrai, s'étendait uniquement à la surveillance de la publication de renseignements militaires; mais il ne pouvait remplir sa mission qu'en contrôlant toute la presse suisse et par la même occasion il servait d'organe de contrôle du Conseil fédéral, chargé de lui soumettre les cas qui nécessitaient son intervention en vue d'assurer le maintien de l'indépendance et de la neutralité du pays. Cependant, comme le Conseil fédéral ne voulait pas intervenir dans les cas légers afin de réserver son intervention pour les cas graves, le Bureau de presse prit l'habitude — avec l'assentiment tacite du Conseil fédéral — d'adresser aux journaux des avertissements ou des blâmes, de prononcer l'interdiction de vente ou la confiscation des écrits susceptibles de porter préjudice à la sûreté extérieure de la Confédération.<sup>88</sup> L'Administration postale, pour sa part, avait contribué à l'épuration en refoulant à la frontière toutes les publications qu'elle estimait contraires à la tranquillité du pays ou injurieux pour l'étranger, en se fondant sur l'article 13 de la loi fédérale sur les postes suisses du 5 avril 1910<sup>89</sup> excluant du transport les envois dont il est avéré qu'ils portent ou contiennent des signes, dessins ou inscriptions de nature injurieuse ou immorale. Par une interprétation extensive de cette disposition, l'administration postale a assimilé à l'écrit immoral ou injurieux celui qui était contraire à la neutralité ou susceptible de compromettre les relations entretenues par la Suisse avec l'étranger.<sup>90</sup> En outre les cantons, par l'intermédiaire de leur police cantonale, sur la base de leur propre législation et dans les limites de leur souveraineté cantonale, avaient séquestré tous les pamphlets, illustrations, etc. qui leur paraissaient contraires à l'ordre public. Mais cependant un manque d'unité existait quant aux mesures prises, ce qui fait que dans certains cantons les journaux jouissaient d'une liberté plus grande que dans d'autres, liberté dont il était fréquemment abusé.

Le code pénal fédéral du 4 février 1853 prévoyait bien à son

<sup>88</sup> Cf. Broje p. 119.

<sup>89</sup> Cf. L. F. 1910 p. 707 et s. — Cf. égal. p. 111 note 26.

<sup>90</sup> Dès la création de la Commission fédérale du contrôle de la presse, le 27 juillet 1915 (cf. p. 137), l'administration postale se borna à prononcer en dernier ressort à l'égard des cartes postales seulement, les autres imprimés suspects étant transmis pour examen à ladite Commission.

article 42 la punition de l'outrage public envers une nation étrangère, son souverain ou un gouvernement étranger. Cet article était cependant notamment insuffisant à réprimer les abus, car les poursuites ne pouvaient être exercées qu'à la demande du gouvernement étranger et encore sous condition de réciprocité. Le Conseil fédéral jugea nécessaire de prévoir la possibilité de réprimer les abus indépendamment de toute plainte du gouvernement étranger<sup>91</sup> et faisant usage de ses pleins pouvoirs, il promulgua dans ce sens, en date du 2 juillet 1915, une ordonnance<sup>92</sup> prévoyant des peines pour « celui qui, publiquement, avilit dans l'opinion publique ou livre à la haine ou au mépris, par la parole ou l'écriture, par l'image ou la représentation, un peuple, un chef d'Etat ou un gouvernement étrangers ». Cette ordonnance innovait en ce sens qu'abandonnant le terrain de la répression par voie administrative elle introduisait la notion de la répression pénale.

L'ordonnance du 2 juillet 1915 faisait donc un délit de l'injure à un peuple étranger. Mais, comme le relève Broye,<sup>93</sup> l'ordonnance ne parlait pas de l'armée et cette omission était voulue par le Conseil fédéral qui entendait laisser à la presse la possibilité d'informer le public des actes de guerre qui, d'une façon ou d'une autre, arriveraient nécessairement à la connaissance du monde entier. Dès lors la presse put discuter librement, sans risquer de se placer sous le coup des dispositions pénales de l'ordonnance, par exemple des atrocités de guerre imputées à certaines armées. L'autorité administrative, c'est-à-dire la Commission fédérale du contrôle de la presse, créée peu après et sur l'activité de laquelle nous reviendrons encore, ne partagea en revanche pas ce point de vue et elle adopta une interprétation

<sup>91</sup> Au sujet des motifs du Conseil fédéral d'éviter qu'une plainte ne soit nécessaire pour réprimer les abus, cf. III *Rapport sur la neutralité* du 15 mai 1916, F. F. 1916 II p. 721: « Si en temps normal on peut attendre que l'Etat offensé porte plainte, il est clair que, dans les circonstances actuelles, les gouvernements étrangers ne feront que rarement usage de leur droit de demander des poursuites. Le trait que décochent les publications outrageantes n'en pénètre pas moins; peut-être même s'enfoncé-t-il plus profondément qu'en temps de paix et n'est-il que plus capable de troubler les bonnes relations avec l'Etat outragé. En outre il est beaucoup moins pénible pour notre gouvernement même d'ordonner de sa propre initiative des poursuites contre les outrages envers des peuples, gouvernements et chefs d'Etat étrangers que de s'y voir obligé par des représentations diplomatiques. »

<sup>92</sup> Ordonnance concernant la répression des outrages envers les peuples, chefs d'Etat et gouvernements étrangers, du 2 juillet 1915 (L. F. 1915 p. 223). — Cf. égal. l'opinion du Conseil fédéral sur la nécessité d'une telle ordonnance dans le II<sup>e</sup> *Rapport sur la neutralité* du 19 février 1916 (F. F. 1916 I p. 139).

<sup>93</sup> Cf. Broye p. 102.

extensive de la notion « armée », la plaçant sous la notion générale de « peuple » en partant de l'idée que l'armée n'est rien d'autre que le peuple en armes.

A la fin de la première année de guerre la situation faite à la presse pouvait être caractérisée comme suit: ingérence des organes de censure militaire dans le domaine politique et défaut d'unité dans l'application des mesures prises.<sup>94</sup> D'autre part le Conseil fédéral, à qui incombait la tâche de veiller au maintien de la neutralité, ne pouvait, débordé de travail, se livrer au contrôle de tous les écrits qui paraissaient ou étaient importés en Suisse.

L'arrêté du Conseil fédéral du 27 juillet 1915 sur le contrôle de la presse au cours des événements de guerre,<sup>95</sup> a remédié à cet état de choses. Le contrôle militaire de la presse fut, dès ce moment, limité strictement aux renseignements militaires, conformément à l'ordonnance du 10 août 1914, tandis que le contrôle politique de la presse fut confié à une Commission fédérale du contrôle de la presse, composée de 5 membres dont 2 devaient être désignés sur la proposition de la presse suisse, ce qui assurait ainsi une collaboration entre l'autorité exécutive et la presse. L'arrêté du Conseil fédéral du 27 juillet 1915 se distinguait essentiellement de l'ordonnance du 2 juillet 1915 par le fait qu'il ne prévoyait que des mesures administratives et non pas judiciaires.

La Commission fédérale du contrôle de la presse était compétente, aux termes de l'arrêté, pour deux groupes d'imprimés contraires à la neutralité: tous les imprimés suisses autres que les organes de presse proprement dits, c'est-à-dire les livres, brochures, feuilles volantes, cartes postales, affiches, etc. et en outre tous les imprimés (y compris les organes de presse) importés en Suisse de l'étranger. En ce qui concerne les organes de la presse suisse, la Commission ne pouvait prendre aucune décision elle-même; elle ne pouvait, en cas

<sup>94</sup> Cf. II<sup>e</sup> Rapport sur la neutralité du 19 février 1916 (F. F. 1916 I p. 140): « Telle qu'elle s'exerçait, la censure de la presse manquait d'unité et d'uniformité. Cela tient au grand nombre d'autorités qui revendiquaient le droit de contrôle; chacune l'exerçant d'une manière indépendante, sans souci de ce que faisaient les autres, il en résultait, naturellement, des décisions contradictoires... Entre la censure militaire et la censure politique, il n'y avait pas de séparation bien tranchée, et bien souvent des organes militaires sont intervenus dans un domaine que l'ordonnance du 10 août 1914 concernant la publication de renseignements militaires ne leur assignait nullement comme champ d'activité. »

<sup>95</sup> Cf. L. F. 1915 p. 247.

d'excès particulièrement graves de nature à compromettre les bonnes relations de la Suisse avec les autres États et inconciliables avec sa situation d'État neutre, que proposer au Conseil fédéral l'avertissement ou la suspension. En fait, cependant, la Commission a également pris certaines mesures contre les journaux suisses, sous forme d'avertissements. En renonçant à faire immédiatement usage de son droit de présenter des propositions au Conseil fédéral, elle donnait ainsi une chance aux journaux de ne pas être punis administrativement en leur signalant — sous forme d'avertissements — ce qui était de nature à leur attirer des ennuis.

La Commission fédérale du contrôle de la presse entra en fonction le 31 juillet 1915 et son premier soin fut d'élaborer un règlement<sup>96</sup> précisant ses attributions et la portée des mesures restrictives à appliquer. La Commission, cela va de soi, était incapable de tout contrôler elle-même; aussi au lieu de s'adjoindre un nombreux personnel, elle recourut à la collaboration d'organes déjà constitués qui devinrent ses agents d'exécution: le service territorial, les polices cantonales, la direction générale des postes et la direction générale des douanes.

Les décisions que la Commission pouvait prendre étaient les suivantes: l'interdiction de l'exposition et de la vente, la confiscation, l'interdiction de l'envoi non fermé par la poste, l'interdiction de l'importation et de l'exportation et la séquestration. L'article 4 de l'arrêté du Conseil fédéral du 27 juillet 1915 prévoyait expressément que la Commission devait intervenir dans tous les cas où les excès étaient susceptibles de compromettre les bonnes relations de la Suisse avec les autres États ou étaient inconciliables avec la situation d'État neutre, ou encore lorsqu'ils tombaient sous le coup de l'ordonnance du 2 juillet 1915 concernant la répression des outrages envers les peuples, chefs d'État et gouvernements étrangers.

Il est évident qu'il n'est pas toujours facile de déterminer si un imprimé est de nature à compromettre les bonnes relations de la Suisse avec les autres États. Un tel jugement « relève de l'appréciation subjective autant que de l'examen objectif des conséquences et de l'effet produits ».<sup>97</sup>

Les mêmes difficultés d'examen se présentent pour juger ce qui peut compromettre la neutralité. Les organes d'exécution sont en

<sup>96</sup> Pour le commentaire du règlement cf. Broje p. 129-151.

<sup>97</sup> Cf. Broje p. 130.

conséquence toujours obligés d'agir d'après les directives que le Gouvernement juge utile de donner dans le cadre de sa politique de neutralité. Les difficultés rencontrées étaient du reste accentuées par le fait que la Commission du contrôle de la presse n'était, dans la plupart des cas, en mesure d'intervenir que lorsque ses organes d'exécution qui lui tenaient lieu d'enquêteurs, et tout particulièrement l'administration des postes et l'administration des douanes, soumettaient à son appréciation les écrits qu'ils estimaient tomber sous le coup des dispositions de l'arrêté du Conseil fédéral du 27 juillet 1915. Il pouvait ainsi s'écouler un temps très long avant que, par exemple, un livre publié dans une région quelconque de la Suisse soit signalé à la Commission du contrôle de la presse, et entre le moment de la parution et celui de la censure il pouvait, le cas échéant, y avoir eu une très large diffusion.

C'est pour remédier à ce dernier inconvénient que le Conseil fédéral prit un arrêté en date du 22 janvier 1918<sup>98</sup> prévoyant l'obligation de remettre à la Commission du contrôle de la presse un exemplaire de toute publication non périodique, imprimée ou éditée en Suisse, concernant la politique extérieure du pays, la guerre ou les relations internationales. En fait, la grande majorité des livres étaient touchés par cette mesure qui ne peut du reste pas être assimilée à la censure préventive car la publication n'avait pas à être remise à la Commission avant sa parution, mais seulement au moment où elle se répandait dans le public. Le contrôle demeurait donc postérieur à l'apparition de la publication, mais il intervenait plus rapidement et plus sûrement puisqu'il ne dépendait pas de la plus ou moins grande diligence des organes d'exécution de la Commission du contrôle de la presse.

La guerre une fois terminée, les mesures de contrôle de la presse qui avaient été édictées de 1914 à 1918 furent supprimées en deux étapes. Un arrêté du Conseil fédéral du 2 décembre 1918<sup>99</sup> abrogea tout d'abord l'ordonnance du 2 juillet 1915 relative à la répression

<sup>98</sup> A. C. F. complétant l'arrêté du Conseil fédéral du 27 juillet 1915 sur le contrôle de la presse au cours des événements de guerre, du 22 janvier 1918 (L. F. 1918 p. 133).

<sup>99</sup> Cf. A. C. F. concernant l'abrogation de l'ordonnance du 2 juillet 1915 sur la répression des outrages envers les peuples, chefs d'Etat et gouvernements étrangers et la modification de l'arrêté du Conseil fédéral du 27 juillet 1915 sur le contrôle de la presse au cours des événements de guerre, du 2 décembre 1918 (L. F. 1918 p. 1247).

des outrages envers les peuples, chefs d'Etat et gouvernements étrangers ainsi que les mesures de contrôle politique applicables aux journaux et périodiques paraissant en Suisse. Puis, par arrêté du 1<sup>er</sup> février 1919<sup>100</sup> le Conseil fédéral supprima tout contrôle politique de la presse.

*c) Les mesures restrictives prises à l'égard de la presse  
entre les deux guerres*

Comme nous l'avons vu,<sup>101</sup> les articles 85 chiffre 6 et 102 chiffres 8 et 9 de la Constitution fédérale donnent à l'Assemblée fédérale et au Conseil fédéral le droit – et leur fait un devoir – de prendre les mesures nécessaires lorsque la sûreté extérieure de la Suisse, le maintien de son indépendance et de sa neutralité l'exigent.<sup>102</sup>

Au cours des vingt années qui ont séparé la première guerre mondiale de la seconde, le Conseil fédéral n'a fait usage qu'une seule fois du droit qui lui était réservé par l'article 102 chiffres 8 et 9 de la Constitution pour restreindre la liberté de la presse. Par arrêté du 26 mars 1934 il a décidé que «les journaux et périodiques qui, en outrepassant d'une manière particulièrement grave les limites de la critique, menacent de troubler les bonnes relations de la Suisse avec d'autres Etats, recevront un avertissement. Si cet avertissement reste inopérant, la publication de ces organes sera interdite pour une période déterminée».<sup>103</sup> Le département de justice et police était d'autre part autorisé à adresser aux cantons une circulaire les invitant à interdire l'exposition publique et la vente des imprimés (journaux exceptés), illustrations et autres publications susceptibles de compromettre les bonnes relations de la Suisse avec l'étranger, à les séquestrer provisoirement et à les envoyer au ministère public de la Confédération pour que celui-ci en propose la confiscation au Conseil fédéral.

<sup>100</sup> Cf. A. C. F. concernant la suppression du contrôle politique de la presse, du 1<sup>er</sup> février 1919 (L. F. 1919 p. 95).

<sup>101</sup> Cf. p. 124.

<sup>102</sup> En décembre 1928, la proposition avait été faite de compléter le 3<sup>e</sup> al. de l'article 55 de la Constitution fédérale afin qu'il soit précisé à cet endroit que la Confédération était autorisée à interdire la publication et la diffusion des écrits de nature à compromettre la sûreté extérieure. Aucune suite ne fut toutefois donnée à cette proposition; cf. Curti, *Der Schutz des Staates gegen landesverräterische Umtriebe*, dans: Schweizerische Monatshefte 8<sup>e</sup> année 1928-1929, p. 419 et s.; égal. Feldmann IV p. 418.

<sup>103</sup> Cf. F. F. 1934 p. 867.

Cet arrêté donna lieu à une vive opposition. Car s'il est normal que des mesures soient prises lorsque les limites de la critique sont outrepassées d'une manière particulièrement grave, il est malaisé de distinguer ce qui peut être admis de ce qui doit être rejeté. L'Association de la presse suisse ayant manifesté ses craintes que l'arrêté ait pour effet de restreindre par trop la liberté de la presse, le Conseil fédéral accepta de constituer une « Commission consultative de presse »<sup>104</sup> à laquelle tous les cas devaient être soumis pour préavis avant qu'une décision soit prise. D'autre part, la Commission adressa un appel aux journalistes dans lequel, tout en manifestant son ferme attachement au principe de la liberté de la presse, elle leur demanda, afin de ne pas porter préjudice aux intérêts suisses et d'éviter que les relations de la Confédération avec d'autres Etats ne soient compromises, d'exprimer leurs idées « en des termes qui n'outrepassent pas les limites d'une critique ferme et courageuse, de même qu'un caricaturiste peut lancer des flèches malicieuses sans tomber dans la charge injurieuse ».<sup>105</sup> En outre elle établit une liste d'expressions considérées comme injurieuses et ne devant en conséquence pas être employées à l'adresse de personnalités occupant de hautes fonctions dans leur pays.<sup>106</sup>

L'opposition soulevée par la promulgation de l'arrêté du Conseil fédéral du 26 mars 1934 se concrétisa dans la demande d'initiative tendante à compléter l'article 55 de la Constitution fédérale, lancée par le parti socialiste suisse le 27 janvier 1935 et déposée à la chancellerie fédérale, appuyée par environ 80 000 signatures, le 31 mai 1935.<sup>107</sup> Le nouvel article constitutionnel relatif à la liberté de la presse contenait une disposition transitoire prévoyant l'abrogation des mesures prévues par l'arrêté du 26 mars 1934 concernant les organes de presse, les imprimés, les dessins et autres représentations graphiques.

L'initiative socialiste était donc directement dirigée contre l'arrêté du Conseil fédéral du 26 mars 1934. Comme nous avons déjà eu

---

<sup>104</sup> Cette Commission, composée de 5 membres, est entrée en fonction le 4 juillet 1934.

<sup>105</sup> Cf. Bulletin de l'Association de la presse suisse 1935 p. 74.

<sup>106</sup> Voici quelques exemples des expressions devant être bannies: criminel, bandit, assassin, meurtrier, incendiaire, buveur de sang, fou, etc.; cf. Bulletin de l'Association de la presse suisse 1935 p. 74.

<sup>107</sup> Cf. p. 112/113.

l'occasion de le voir,<sup>108</sup> la guerre en a retardé l'examen par les Chambres fédérales; elle n'a en conséquence pas encore eu de suite et l'arrêté du 26 mars 1934 est resté en vigueur.

En 1936 diverses manifestations de l'irrédentisme italien firent apparaître nécessaire d'accorder à l'Etat une meilleure protection contre les atteintes pouvant être portées à l'indépendance du pays. Dans son message à l'Assemblée fédérale du 23 juin 1936,<sup>109</sup> le Conseil fédéral justifia le projet de loi fédérale soumis aux Chambres, en relevant que s'il fut un temps où ce qui se publiait çà et là à l'étranger au sujet d'agrandissements territoriaux au détriment du pays n'avait pas grande importance, de telles manifestations constituaient à l'époque une grave menace pour l'indépendance de la Confédération. Le Code pénal fédéral du 4 février 1853 n'accordant pas à l'Etat une protection suffisamment étendue et l'entrée en vigueur du nouveau Code pénal suisse étant encore incertaine, le Conseil fédéral estima qu'une loi fédérale était nécessaire pour assurer sans tarder la défense de la Confédération. Cette loi fut promulguée par l'Assemblée fédérale en date du 8 octobre 1936.<sup>110</sup>

L'article 2 de la loi prévoit que sera puni: « celui qui aura commis un acte tendant à porter atteinte à l'indépendance de la Confédération ou à mettre en danger cette indépendance, à provoquer de la part d'une Puissance étrangère, dans les affaires de la Confédération, une immixtion de nature à mettre en danger l'indépendance de la Confédération. »

Ces dispositions étaient apportées en complément du Code pénal suisse de 1853, sous un article 37<sup>bis</sup>. Elles figurent dans le nouveau Code pénal fédéral comme article 266.

*d) Les mesures restrictives prises à l'égard de la presse au cours de la seconde guerre mondiale*

Les mesures que le Conseil fédéral fut amené à prendre à l'égard de la presse au cours de la seconde guerre mondiale furent fondées sur l'arrêté fédéral sur les mesures propres à assurer la sécurité du

<sup>108</sup> Cf. p. 113.

<sup>109</sup> Cf. F. F. 1936 II p. 172 et s.

<sup>110</sup> Cf. Loi fédérale réprimant les atteintes à l'indépendance de la Confédération (addition au Code pénal fédéral du 4 février 1853), du 8 octobre 1936 (L. F. 1937 p. 37 et s.).

pays et le maintien de sa neutralité, du 30 août 1939.<sup>111</sup> L'article 3 de cet arrêté donnait en effet au Conseil fédéral mandat de prendre toutes les mesures nécessaires pour maintenir la sécurité, l'indépendance et la neutralité de la Suisse.

Le Conseil fédéral ne tarda pas à faire usage de ses pleins pouvoirs. Par arrêté du 8 septembre 1939<sup>112</sup> il chargea le commandement de l'armée du surveiller la publication et la transmission d'informations et d'expressions, notamment par la poste, le téléphone, le télégraphe, la presse, les agences de presse et de renseignements, la radio, le film et l'image, et de prendre toutes les mesures nécessaires à cet effet. Ces mesures pouvaient consister en instructions, interdictions générales ou particulières, retraits de concessions, confiscation, censure, fermeture d'exploitation ou autres mesures analogues. Le Conseil fédéral se réservait cependant expressément le droit de décréter la censure générale et l'assujettissement à l'obtention d'une concession en matière de presse et d'agences de presse et de renseignements.<sup>113</sup> Il prévoyait en outre un droit de recours en prescrivant que les décisions ordonnant la censure préventive, le retrait de la concession, la fermeture de l'exploitation ainsi que d'autres mesures analogues présentant une certaine importance pourraient être déferées à une commission dont il désignerait les membres — le président devant être un membre du Tribunal fédéral — d'entente avec le commandement de l'armée.<sup>114</sup> Enfin l'arrêté du 8 septembre

<sup>111</sup> Cf. L. F. 1939 p. 781.

<sup>112</sup> Cf. A. C. F. assurant la sécurité du pays en matière d'information, du 8 septembre 1939 (L. F. 1939 p. 921).

<sup>113</sup> Par A. C. F. concernant le régime de la presse, du 8 septembre 1939 également (L. F. 1939 p. 923), le Conseil fédéral délégua il est vrai au commandement de l'armée le droit d'octroyer des concessions aux agences de presse et de renseignements. Il continua cependant de se réserver le droit de décréter la censure générale préalable sans cependant en faire usage jusqu'aujourd'hui. Ce même A. C. F. concernant le régime de la presse interdisait en outre, à son art. 2, toute création d'agences de presse et de renseignements, de journaux et de périodiques; cette interdiction générale fut adoucie par l'A. C. F. réglant la création de journaux, périodiques et agences de presse et d'informations, du 30 novembre 1941 (L. F. 1941 p. 1591), qui abrogea l'A. C. F. du 8 septembre 1939; cf. égal. à ce sujet p. 150.

<sup>114</sup> La Commission fédérale de recours en matière de presse et de radio s'est donnée, en date du 9 décembre 1939, un Règlement fixant la procédure de recours. Le Règlement prévoit en particulier que le recours doit être déposé, dûment motivé, en mains de l'inspecteur de la division Presse et Radio de l'Etat-Major général de l'armée dans un délai de 5 jours dès la communication de la décision attaquée; la division Presse et Radio doit transmettre sans retard le recours à la commission de recours en y joignant son préavis. A la demande



sion Presse et Radio s'étend à tous les moyens de publications par la parole et par l'image, notamment le livre, le journal, le film, la radio, le télégraphe, le téléphone, la poste; mais il va de soi que c'est sur la presse que se porte avant tout son activité et c'est de la presse que nous nous occuperons uniquement ici.

Il se révéla bientôt que la tâche de la division Presse et Radio était essentiellement de nature politique. Il est en effet plus facile à la presse de s'abstenir de publier toute information à caractère militaire que de juger ce qui peut être dit et ce qu'il est préférable de taire en matière politique. Aussi, dès que les circonstances le permirent et par arrêté du Conseil fédéral du 30 décembre 1941,<sup>117</sup> la division Presse et Radio fut subordonnée, avec effet au 1<sup>er</sup> février 1942, au Conseil fédéral qui délégua ses pouvoirs au Chef du Département de justice et police. La division Presse et Radio reste cependant une autorité militaire dépendant de l'Etat-Major de l'armée; elle ne relève du Conseil fédéral que pour les questions techniques concernant la surveillance des informations.

Le jour même où le commandement de l'armée était chargé par le Conseil fédéral de surveiller et de contrôler les informations, le 8 septembre 1939, la division Presse et Radio, sur l'ordre du Général, édictait un « arrêté fondamental »<sup>118</sup> intitulé « Proclamation et dispositions générales de la division Presse et Radio à l'Etat-

<sup>117</sup> Cf. A. C. F. subordonnant au Conseil fédéral la division Presse et Radio de l'Etat-Major de l'armée, du 30 décembre 1941 (L. F. 1941 II p. 1594).

<sup>118</sup> L'arrêté fondamental du 8 septembre 1939 ainsi que toutes les autres dispositions prises par la division Presse et Radio à l'égard de la presse, de même que les arrêtés et ordonnances du Conseil fédéral se rapportant à cette matière, ont été réunis dans un « Recueil des prescriptions relatives au contrôle de la presse » édité par la division Presse et Radio au mois de mars 1943 et remis à titre d'instructions générales aux rédactions des journaux, aux agences de presse et d'informations ainsi qu'aux associations professionnelles intéressées (Association de la presse suisse, Société suisse des éditeurs de journaux, Association de la presse professionnelle, Société suisse des imprimeurs, Société suisse des libraires, Association suisse des lithographes, Société suisse des agences de publicité). — Après qu'au mois d'août 1944 un premier allègement ait été apporté aux prescriptions relatives à la surveillance de la presse, le Conseil fédéral estima qu'un nouveau pas pouvait être fait dans la voie de l'assouplissement des mesures de contrôle. En conséquence le « Recueil des prescriptions relatives au contrôle de la presse » fut abrogé en date du 15 décembre 1944 et remplacé par de nouvelles « Prescriptions relatives au contrôle de la presse » atténuant très sensiblement et simplifiant en même temps les dispositions extraordinaires en matière de presse. L'« Arrêté fondamental » de la division Presse et Radio, du 8 septembre 1939, et les « Principes du contrôle de la presse », du 6 janvier 1940, n'ont toutefois pas été modifiés.

10 Point 1, La neutralité

Major de l'armée». <sup>119</sup> Les dispositions, peu nombreuses, de cet « arrêté fondamental » constituent la base du système de contrôle qui ne tarda pas à prendre une ampleur considérable. Les principes applicables en matière de renseignements militaires ou économiques sont indiqués dans l'arrêté fondamental d'une manière détaillée. En ce qui concerne la sauvegarde de la neutralité suisse, en revanche, il était simplement prévu que la publication, la diffusion et la transmission d'informations et de bruits qui sont de nature à compromettre la défense de la patrie contre l'étranger et le maintien de la neutralité sont interdites. Or comme l'importance de l'attitude de la presse en ce qui concerne la politique de neutralité de la Suisse ne tarda pas à apparaître de plus en plus clairement, la division Presse et Radio jugea utile, le 6 janvier 1940, de fixer en six articles les directives à suivre par la presse suisse pour rester dans la ligne de la politique de neutralité. Ces directives constituent un commentaire de l'arrêté fondamental du 8 septembre 1939 et elles ont le caractère d'instructions obligatoires. Elles ont donc la même valeur que les dispositions de l'arrêté fondamental lui-même. L'arrêté de la division Presse et Radio est intitulé « Principes du contrôle de la presse » ; ses six premiers articles concernent la politique extérieure, l'article 7 est réservé à la politique intérieure et l'article 8 prévoit l'application aux agences des mesures énoncées.

Les six premiers articles, qui nous intéressent tout particulièrement, ont la teneur suivante :

« 1° Le citoyen suisse a droit à des informations par la voie de la presse. Les renseignements doivent être aussi complets que possible et dépourvus de tout parti-pris.

2° Tout journal peut exprimer son opinion et émettre son jugement pour autant que ses sources soient sûres et qu'il s'abstienne de toute offense.

3° La critique est permise pour autant qu'elle s'exerce de manière objective et mesurée.

4° En ce qui concerne les événements extérieurs, la presse suisse doit les apprécier du point de vue suisse. Elle ne doit pas se faire

---

<sup>119</sup> L'arrêté fondamental, après une courte introduction, contient une partie principale intitulée : « Prescriptions générales sur la propagation des nouvelles et la diffusion des informations et autres propos », subdivisée elle-même en trois sections : I Interdictions, II Exceptions et III Mesures d'exécution.

l'interprète de la propagande étrangère. Toute influence étrangère doit être bannie.

5° Dans la mesure où l'arrêté fondamental en autorise la diffusion par la presse, les bruits et les pronostics doivent être nettement désignés comme tels. La presse suisse doit s'abstenir de donner des conseils à l'étranger et de lui faire la leçon.

6° Conformément à l'arrêté fondamental, est interdite toute discussion susceptible de compromettre notre neutralité.<sup>120</sup>

Ces « Principes du contrôle de la presse » furent arrêtés par la division Presse et Radio après que l'Association de la presse suisse les eut approuvés.

Il n'est naturellement pas toujours facile de distinguer dans chaque cas particulier ce qui est de nature à porter atteinte à la neutralité du pays et ce qui peut être dit afin que la presse puisse remplir sa mission qui est d'informer le public sur tous les faits importants, mission que l'article premier des « Principes » lui reconnaît expressément en prescrivant que le citoyen suisse a droit d'être renseigné d'une façon aussi complète que possible. La division Presse et Radio a en conséquence été amenée, par des instructions spéciales, à donner régulièrement une interprétation authentique des dispositions de l'arrêté du 8 septembre 1939 et de son commentaire du 6 janvier 1940 et en cas de besoin à les compléter.<sup>121</sup> Lesdites instructions, de portée générale, forment un ensemble de règles auxquelles la presse doit se tenir et qui lui permettent de déterminer immédiatement — à condition qu'il ne s'agisse pas d'un cas spécial qui fera alors l'objet d'une décision ad hoc de nature éventuellement à acquérir une portée générale — si tel ou tel fait peut être signalé, ou si telle ou telle information peut être donnée. Ces prescriptions, du fait de leur nature, ne peuvent être commentées aussi longtemps que la presse sera soumise au régime exceptionnel actuel. Il n'est du reste pas indispensable que nous les examinions ici, car si c'est aux fruits qu'on reconnaît l'arbre, c'est au résultat obtenu qu'on reconnaît l'efficacité des mesures prises. Il suffit donc d'examiner le résultat pour juger si les mesures prises

---

<sup>120</sup> Les « Principes du contrôle de la presse », du 6 janvier 1940, figurent (en allemand) au Bulletin sténographique officiel de l'Assemblée fédérale, Conseil national p. 97 et Conseil des Etats (seulement en partie) p. 183.

<sup>121</sup> L'A. C. F. interdisant les publications relatives aux cas d'espionnage, du 26 mars 1940 (L. F. 1940 p. 293) constitue également un complément de l'arrêté fondamental et de son commentaire.

sont ou non suffisantes; nous reviendrons plus loin sur cette question.<sup>122</sup>

A la suite des expériences faites au cours des premiers mois de guerre et tenant compte des vœux et des suggestions présentés au Parlement, le Conseil fédéral envisagea diverses modifications de l'organisation du contrôle de la presse suisse afin de rendre plus étroite la collaboration des professionnels de la presse avec la division Presse et Radio et de leur assurer une plus grande influence, en particulier dans les questions politiques, tout en perfectionnant le droit de recours. Le Conseil fédéral entendait en outre consacrer les dispositions prises par la division Presse et Radio et en faire la base du régime applicable au contrôle de la presse.

Le Conseil fédéral réalisa ses intentions par l'arrêté du 31 mai 1940 concernant la surveillance de la presse suisse.<sup>123</sup> L'article premier de cet arrêté relève expressément que « la surveillance de la presse suisse s'exerce conformément aux dispositions de l'arrêté fondamental de la division Presse et Radio de l'État-Major de l'armée du 8 septembre 1939, ainsi qu'aux principes du contrôle de la presse adoptés par cette division le 6 janvier 1940 ». L'arrêté fondamental et les « Principes » ont ainsi été assimilés à des arrêtés du Conseil fédéral ne pouvant être modifiés à l'avenir que par des arrêtés du Conseil fédéral également.<sup>124</sup> Les Chambres fédérales ont, d'ailleurs, ratifié l'arrêté du Conseil fédéral du 31 mai 1940 et ainsi la décision intervenue, en approuvant le III<sup>e</sup> Rapport sur la neutralité, du 19 novembre 1940.<sup>125</sup>

L'arrêté du Conseil fédéral concernant la surveillance de la presse suisse a apporté certaines modifications au régime antérieur, en particulier en ce qui concerne les sanctions.<sup>126</sup> Une nouvelle commission fut créée, la Commission de la presse,<sup>127</sup> qui reçut la compétence de prononcer les mesures qualifiées de graves, soit l'avertissement public,

<sup>122</sup> Cf. p. 190.

<sup>123</sup> Cf. L. F. 1940 I p. 575.

<sup>124</sup> Cf. Schindler (IV) p. 480.

<sup>125</sup> Cf. Résumé des délibérations de l'Assemblée fédérale, Session d'hiver 1940 p. 4; décision du Conseil national du 5 décembre et décision du Conseil des États du 11 décembre.

<sup>126</sup> Comme le relève Schindler (IV) p. 480, l'A. C. F. du 31 mai 1940 constitue pour la presse, par rapport à l'A. C. F. du 8 septembre 1939, une lex specialis qui passe avant la loi générale.

<sup>127</sup> La Commission de la presse est composée de trois membres de la division Presse et Radio et de quatre civils nommés par le Conseil fédéral; il a ainsi été tenu compte des vœux de la presse de pouvoir exercer l'influence professionnelle nécessaire.

l'assujettissement à la censure préventive pour un temps limité ou indéterminé et la suspension ou l'interdiction. L'inspection de la division Presse et Radio conserva la compétence de prononcer les sanctions légères: instructions, interdictions ou ordres impliquant l'obligation de faire ou de ne pas faire certaines publications, avertissement personnel, séquestre de numéros déterminés. Le droit de recours a également été nouvellement réglé. Une commission de trois membres<sup>128</sup> se prononce sur les recours dirigés contre des sanctions légères, tandis que la Commission fédérale de recours instituée par l'arrêté du Conseil fédéral du 8 septembre 1939 est compétente pour statuer sur les recours interjetés contre les sanctions graves.

Ce n'est cependant pas seulement par le contrôle prévu par l'arrêté du Conseil fédéral du 31 mai 1940 que la division Presse et Radio est en contact avec la presse suisse. Le contact est également établi par exemple à l'occasion de conférences réunissant le Chef de presse et les rédacteurs des journaux, par un échange de correspondance, par les conseils qui sont donnés directement aux rédacteurs, etc. L'arrêté du Conseil fédéral ne dit rien à ce sujet, mais ces faits résultent d'eux-mêmes en raison de l'application du contrôle de la presse.<sup>129</sup>

A fin 1941, le Conseil fédéral jugea nécessaire de compléter la surveillance des informations en soumettant à un contrôle plus sévère les livres et les brochures paraissant en Suisse et se rapportant à des questions politiques, militaires ou économiques du pays ou de l'étranger. Il prit en conséquence un arrêté, en date du 30 décembre 1941,<sup>130</sup> soumettant cette catégorie d'écrits au contrôle de la division Presse et Radio, contrôle devant s'effectuer conformément aux prescriptions établies par cette décision. Renonçant à instituer la censure préventive générale, le Conseil fédéral a décrété l'obligation pour tous les éditeurs d'écrits se rapportant à des questions politiques, militaires ou économiques de la Suisse ou de l'étranger de s'annoncer à la division Presse et Radio qui a ainsi la possibilité de prendre, le cas échéant et sous réserve de recours à la Commission fédérale de contrôle de la

<sup>128</sup> La commission comprend, lorsqu'il s'agit de cas militaires, un civil faisant partie de la Commission de la presse et, dans tous les autres cas, un représentant de la presse ainsi qu'un membre civil de la Commission de la presse. En cas de doute sur le caractère militaire ou non de l'affaire, le Chef du Département fédéral de justice et police décide.

<sup>129</sup> Cf. Schindler (IV) p. 481.

<sup>130</sup> Cf. A. C. F. concernant le contrôle des écrits politiques, militaires ou économiques, du 30 décembre 1941 (L. F. 1941 p. 1589).

presse, les mesures prévues par l'arrêté, c'est-à-dire d'ordonner, pour un temps déterminé ou indéterminé, la censure préventive.<sup>131</sup>

Le 30 décembre 1941 également, le Conseil fédéral promulgua un arrêté réglant la création de nouveaux journaux, périodiques et agences de presse et d'information.<sup>132</sup> L'interdiction absolue décrétée par l'arrêté du Conseil fédéral du 8 septembre 1939,<sup>133</sup> justifiée pour une courte durée, ne pouvait être maintenue dès le moment où la guerre se prolongeait. Une nouvelle réglementation s'imposait. L'interdiction a été maintenue en principe; mais les nouvelles dispositions permettent au Conseil fédéral d'autoriser des exceptions chaque fois que les conditions prévues sont remplies. Tel sera le cas lorsque le nouvel organe répond à un besoin public et ne compromet en aucune façon les intérêts du pays; en outre s'il est prouvé que les fonds engagés sont de provenance suisse et que la rédaction et la direction de l'organe sont entre des mains suisses. Le Conseil fédéral, ou le Département fédéral de justice et police qui a été chargé d'accorder les autorisations, se réserve ainsi la possibilité de contrôler toute parution nouvelle et d'éviter que l'étranger ne tente par ce moyen d'influencer l'opinion publique suisse et de compromettre la neutralité du pays. Toute transformation d'un organe en son contenu, son orientation ou son but est assimilée à la création d'un nouveau journal ou périodique, de même que l'est aussi tout changement essentiel apporté au mode de publication.

Nous avons ainsi rapidement examiné le droit extraordinaire appliqué à la presse au cours de la seconde guerre mondiale.<sup>134</sup> Le

<sup>131</sup> Afin d'être en mesure de contrôler également l'activité des journalistes suisses et étrangers qui, de Suisse, collaborent régulièrement ou occasionnellement à des journaux étrangers, la division Presse et Radio avait précédemment déjà prescrit, le 11 juin 1940, l'obligation pour ces journalistes de s'annoncer auprès d'elle; cf. F. F. 1940 I p. 818.

<sup>132</sup> Cf. L. F. 1941 p. 1591.

<sup>133</sup> Cf. p. 143 note 113.

<sup>134</sup> Nous ne nous sommes naturellement occupé que des dispositions concernant spécialement la presse et non de celles applicables indirectement à la presse, comme par exemple les mesures fixées par l'arrêté du Conseil fédéral édictant des dispositions pénales et de procédure pour assurer la défense nationale et la sécurité de la Confédération, du 4 août 1942 (L. F. 1942 p. 743). L'article 3 de cet arrêté prévoit que celui qui aura fait une propagande tendante à sacrifier la neutralité du pays ou qui aura publiquement incité à sacrifier cette neutralité, sera déféré à la justice militaire, de même que celui (art. 4) qui aura cherché à miner la volonté du peuple suisse de maintenir l'indépendance du pays. Ces dispositions pénales, de même du reste que les dispositions du Code pénal militaire (art. 107) et du Code pénal fédéral, ne concernent pas spécialement la presse. Elles sont applicables dans la mesure où des actes

système de contrôle en vigueur est caractérisé par l'étroite collaboration existant entre la presse et les organes de surveillance.<sup>185</sup> C'est ce qui a amené le Conseil fédéral à déclarer, dans son III<sup>e</sup> Rapport sur la neutralité du 19 novembre 1940:<sup>186</sup> « Avec satisfaction, on peut affirmer que, jusqu'à ce jour et d'une manière générale, le nouveau régime de la surveillance de la presse suisse a largement contribué à établir une collaboration heureuse entre la division Presse et Radio et les milieux de la presse suisse. »

Sans doute la tâche des censeurs est délicate, car le plus souvent il n'est pas facile de distinguer ce qu'il faut interdire et ce qu'on peut autoriser; l'appréciation personnelle joue toujours un grand rôle, même si les directives données par la division Presse et Radio sont nombreuses et détaillées. Il n'est donc pas étonnant que le contrôle de la presse n'ait pas soulevé uniquement des louanges mais aussi des critiques, parfois même assez vives, concernant aussi bien les directives données par la division Presse et Radio que les décisions prises dans divers cas particuliers.<sup>187</sup>

Le régime de contrôle applicable à la presse au cours de la seconde guerre mondiale étant fondé sur les pleins pouvoirs accordés au Conseil fédéral le 30 août 1939, ce régime disparaîtra avec lesdits pouvoirs, à moins que, entre-temps déjà, le Conseil fédéral n'estime que la politique de neutralité permet la suppression ou du moins l'assouplissement du contrôle.<sup>188</sup>

répréhensibles ont été commis, qu'ils l'aient été par la voie de la presse ou par tout autre moyen. Il en est en particulier ainsi des articles 296 et 298 du Code pénal fédéral prévoyant la répression des outrages dirigés contre un Etat étranger dans la personne de son chef ou de son agent diplomatique, contre le gouvernement d'un Etat étranger ou contre les emblèmes de souveraineté d'un Etat étranger. Le Conseil fédéral avait du reste jugé nécessaire de prévoir l'application de ces deux articles sans attendre l'entrée en vigueur du Code pénal; il prit dans ce sens un arrêté réprimant les infractions de nature à compromettre les relations avec l'étranger, du 29 juillet 1941 (Cf. L. F. 1941 p. 841). — Au sujet du rapport existant entre les mesures administratives applicables à la presse et les sanctions pénales, cf. Schindler (IV) p. 482 et s.

<sup>185</sup> Cf. Schindler (IV) p. 481; cf. égal. P. A. C. F. créant un service de liaison pour les questions de presse, du 31 janvier 1941 (L. F. 1941 I p. 105).

<sup>186</sup> Cf. F. F. 1940 II p. 1233.

<sup>187</sup> Cf. par ex. à ce sujet les diverses critiques soulevées au Conseil national: en particulier: Bulletin sténographique du Conseil national 1940 p. 19 et s., 101 et s.; 1942 p. 110 et s.

<sup>188</sup> Cf. p. 145 note 118.

TROISIÈME PARTIE  
LA NEUTRALITÉ ET LA PRESSE

## CHAPITRE PREMIER

# L'OPINION DE LA DOCTRINE EN GÉNÉRAL

Jusqu'à l'avènement du fascisme et du national-socialisme, les auteurs qui ont étudié le droit de neutralité ne se sont guère préoccupés des répercussions éventuelles que la neutralité pouvait avoir sur la presse. Ceux qui ont prêté quelque attention à cette question se sont bornés à constater que le droit de neutralité n'impliquait pour l'Etat neutre aucunement l'obligation de surveiller la presse, la neutralité étant affaire de l'Etat et non des individus,<sup>1</sup> et qu'en conséquence la manifestation par la voie de la presse de sympathies ou d'antipathies pour l'un ou l'autre des belligérants ne pouvait en aucun cas être considérée comme une violation de neutralité.

C'est en tenant compte aussi bien des règles du droit international et plus spécialement des règles du droit de neutralité existantes que de la doctrine de son époque, que Bluntschli entendit fixer le principe de la non-applicabilité de la neutralité au domaine « moral », en rédigeant de la manière suivante l'article 753 de son « droit international codifié » : « Les neutres peuvent avoir des sympathies pour l'un des belligérants. Neutralité n'est pas synonyme d'indifférence. »<sup>2</sup> En commentant cet article, Bluntschli précisait qu'« un Etat peut avoir de vives sympathies pour un des belligérants, manifester hautement son mécontentement des actes de l'autre partie, et cependant rester neutre. Avoir une opinion sur la justice et l'injustice d'une cause ou d'une ligne de conduite politique, et exprimer cette opinion, ce n'est pas prendre part à la guerre ». <sup>3</sup> Kieen s'est exprimé dans le

<sup>1</sup> Cf. Lalive p. 13 : « le devoir d'impartialité et d'abstention n'appartient qu'à l'Etat neutre, non point aux individus neutres (c'est-à-dire aux personnes domiciliées sur territoire neutre). Toutes les règles de la neutralité, telles qu'elles se sont formées au cours du XIX<sup>e</sup> siècle, sont fondées sur cette distinction... » ; — cf. égal. supra p. 27 et s.

<sup>2</sup> Cf. Bluntschli p. 379 art. 753.

<sup>3</sup> Cf. Bluntschli p. 379 note 1 ad. art. 753 ; — dans le même sens Schweitzer p. 47 : Nicht nur den Privaten, was eigentlich nie ernsthaft bestritten worden ist, sondern selbst der Regierung des neutralen Staates ist also ein Urteil über die Streitfrage der Kriegsparteien gestattet, ja sie ist ihrem eigenen Staat verpflichtet, sich eine bestimmte Auffassung von derselben zu bilden, auch wenn ihr keine Vermittlung möglich ist. »

même sens: « Le devoir d'impartialité n'est point rompu par un appui purement moral ou des témoignages de sympathie. »<sup>4</sup> De son côté Rivier, insistant sur le fait que la neutralité ne peut être violée que par des actes, a constaté qu'« elle n'est pas violée par de simples manifestations de sympathie pour l'un des belligérants, émanant de citoyens ou d'habitants d'Etats neutres faites par écrit, notamment dans la presse quotidienne, ou de vive voix. »<sup>5</sup> Rivier toutefois va moins loin que Bluntschli en ce qui concerne l'expression de sympathie exprimée par l'Etat lui-même. Tout en étant d'avis que l'Etat doit en principe s'abstenir d'émettre un jugement, il relève cependant qu'en certaines circonstances un gouvernement de pays neutre peut, sans manquer à son devoir « se permettre envers l'un ou l'autre des belligérants ou envers tous les deux des exhortations et même l'expression amicalement respectueuse de sa désapprobation, soit au sujet du fait même de la guerre, soit en raison de la manière dont elle est conduite ». <sup>6</sup>

L'unanimité de la doctrine en ce qui concerne la non-application du droit de neutralité à la presse a été expressément reconnue en 1913 par l'Allemand Richter,<sup>7</sup> lequel a relevé en outre — tout en le regrettant — que la neutralité permanente n'engageait que l'Etat et qu'il ne pouvait en résulter pour la presse aucune restriction de quelque nature que ce soit.<sup>8</sup>

La guerre de 1914 à 1918 n'a apporté aucun changement au point de vue de la doctrine en ce qui concerne l'inexistence d'un rapport quelconque entre le droit de neutralité et la presse. Si l'on a, au cours de cette période, beaucoup parlé de « neutralité morale »,<sup>9</sup> aussi bien en Suisse qu'à l'étranger, cela ne s'appliquait nullement au droit de

<sup>4</sup> Cf. Kleen p. 217.

<sup>5</sup> Cf. Rivier t. II p. 384.

<sup>6</sup> Cf. Rivier t. II p. 384.

<sup>7</sup> Cf. Richter p. 202: « Die hier vertretenen völkerrechtlichen Anschauungen über die Presse der neutralisierten Staaten werden übrigens, da sie keinen Zweifel zulassen, von allen mir bekannten Schriftsteller geteilt. »

<sup>8</sup> Cf. Richter p. 202: « ... aus der dauernden Neutralität, die ja nur den Staat zu unparteiischer friedlicher Politik verpflichtet, nicht aber auch seine Untertanen, ist für die nicht offizielle Presse eine Beschränkung irgend welcher Art nicht zu folgern »; dans le même sens Hemberger p. 19.

<sup>9</sup> Cf. p. ex. Giran, *De la neutralité morale*; égal. « *Wir Schweizer, unsere Neutralität und der Krieg* », publication dans laquelle 37 personnalités suisses ont, en 1915, donné leur avis sur la neutralité de la Confédération au cours de la première guerre mondiale.

neutralité,<sup>10</sup> mais uniquement à la *politique* de neutralité que l'Etat neutre a intérêt à suivre et que la population se doit de soutenir, afin d'éviter tout risque pour l'Etat d'être entraîné dans la guerre.

L'on reconnu en effet, d'une façon générale, qu'au point de vue « politique » la presse ne peut guère se permettre des excès de nature à nuire à l'action du Gouvernement de l'Etat neutre et que ce dernier doit en conséquence surveiller la presse, afin que celle-ci n'entrave pas la politique de neutralité des autorités.<sup>11</sup> C'est également dans ce sens que le Gouvernement suisse a jugé nécessaire de prendre diverses mesures de contrôle à l'égard de la presse.<sup>12</sup>

Ces mesures ne découlent cependant pas de l'observation de règles du droit de neutralité; elles dépendent entièrement de l'appréciation de l'Etat neutre, lequel n'a, au point de vue du droit international, aucune obligation dans ce domaine. C'est ce que l'Allemand Kunz reconnaissait encore en 1935 en déclarant que l'Etat neutre n'a pas l'obligation d'interdire à ses ressortissants l'expression privée ou publique de leur sympathie pour l'un ou l'autre des belligérants.<sup>13</sup>

Ce point de vue a continué d'être admis par la doctrine dans tous les pays connaissant la liberté de la presse. Dans les Etats totalitaires, en revanche, et dès avant la seconde guerre mondiale, quelques auteurs<sup>14</sup> ont défendu l'idée que du fait de l'évolution de la guerre, de nouvelles règles du droit de neutralité doivent être appliquées et qu'à la « guerre totale » doit correspondre une « neutralité totale » s'étendant également à la presse. Nous examinerons ce point de vue dans le chapitre suivant. Précisons cependant, ici déjà, que même dans les Etats totalitaires certains auteurs ont continué d'être d'avis que selon le droit international actuel la neutralité ne s'étend pas à la

<sup>10</sup> Cf. Nippold (I), *Neutralität und Völkerrecht*, p. 4: « Das Völkerrecht weiss von einer solchen moralischen Neutralität nichts. Er kennt keine Verpflichtung des einzelnen Bürgers zur Neutralität. »

<sup>11</sup> Cf. déclaration de M. Motta, Conseiller fédéral, au Conseil des Etats le 6 octobre 1936 (Bulletin stén. du Conseil des Etats 1936 p. 450): « Il y a dans toutes les circonstances graves un devoir général de modération et de contrôle de soi-même; mais je le répète, la neutralité n'est pas une attitude de l'individu. Elle ne concerne que l'Etat et ses organes; l'Etat a cependant le droit d'exiger des citoyens qu'ils ne mettent pas sa neutralité en péril. »

<sup>12</sup> Cf. p. 124 et s.

<sup>13</sup> Cf. Kunz p. 237 et en outre p. 305 où l'auteur allemand admet que la nature juridique de la neutralité n'a pas varié depuis 1914: « Eine Analyse des positiven Rechts zeigt, dass nach allgemeinem Völkerrecht das Neutralitätsrecht von 1914 auch heute noch gilt. »

<sup>14</sup> Spécialement Bockhoff, Bilfinger, Albrecht; égal. Strupp, Schempp, Schmitt, Ukena.

presse; ainsi par exemple Paulick,<sup>15</sup> qui en 1940 a fait observer que l'Etat ne commettait aucune violation de neutralité en n'intervenant pas contre des manifestations inofficielles de particuliers par la voie de la presse. Cet auteur estime, il est vrai, qu'une telle obligation d'intervention existe du point de vue du droit international pour l'Etat neutralisé, et cela aussi bien en temps de guerre qu'en temps de paix.

Les auteurs ne se rattachant pas à un Etat totalitaire ont continué de défendre la thèse de l'inapplicabilité du droit de neutralité à la presse.<sup>16</sup> Leur point de vue, qui résulte des notions de neutralité et de liberté de la presse telles que nous les avons définies dans la première et dans la deuxième partie de notre étude, peut être résumé comme suit:

Seul l'Etat est sujet de droit international.<sup>17</sup> La neutralité ne concerne que les actions de l'Etat et non celles des particuliers. Aux termes du droit de neutralité actuel, l'Etat neutre a l'obligation de s'abstenir de tout acte pouvant favoriser l'un des belligérants au détriment de l'autre. Les règles fixées par la V<sup>e</sup> Convention de La Haye ne prévoient rien quant à l'attitude de la presse. L'Etat neutre, par conséquent, n'a nullement l'obligation de restreindre la liberté de la presse, ni en temps de paix ni en temps de guerre, et s'il le fait il agit uniquement du point de vue de sa politique de neutralité; il est alors entièrement souverain pour décider des mesures à prendre.<sup>18</sup>

<sup>15</sup> Cf. Paulick p. 157.

<sup>16</sup> Cf. en particulier: Schindler (I), Feldmann (II), Karl Weber (II), Hambro (I).

<sup>17</sup> Cf. p. 27.

<sup>18</sup> C'est également dans ce sens que Warren, *Schattenseite der Neutralität*, dans: Europäische Revue 1935, p. 21 et s. avait proposé que la législation des Etats-Unis d'Amérique en matière de neutralité prévienne l'obligation pour la presse d'adopter une attitude neutre. Cette proposition ne fut pas retenue dans la loi de neutralité. Mais même si elle l'avait été, cela n'aurait nullement signifié que les Etats-Unis reconnaissent être tenus, au point de vue du droit international, d'imposer une telle obligation à la presse; une semblable disposition aurait simplement constitué une manifestation de la *politique* de neutralité des Etats-Unis.

## CHAPITRE II

### LA DOCTRINE ALLEMANDE RÉCENTE

Les bases de la doctrine allemande récente ont été posées par le professeur Carl Schmitt en février 1938 dans un article intitulé : « Das neue *Vae Neutris*. »<sup>1</sup> Partant de l'idée que la notion de neutralité a évolué parallèlement à la notion de guerre, Schmitt estime que la neutralité ne peut être que totale et qu'il n'est pas possible de distinguer une neutralité militaire, une neutralité économique, une neutralité juridique et une neutralité morale. Reprenant la phrase d'Hammarskjölds : « on est neutre ou on ne l'est pas », l'internationaliste allemand est d'avis qu'un Etat qui donne « raison » à l'un des belligérants n'est plus neutre, quelles que soient les conséquences pratiques qu'il tire de cette situation ; s'il distingue entre les points de vue juridique ou moral, il ne peut prétendre être neutre.

Développant l'idée du professeur Carl Schmitt, Bockhoff, en octobre 1938, prit violemment à partie les neutres et en particulier la Suisse, accusant cette dernière de n'observer qu'une semi-neutralité.<sup>2</sup> Pour Bockhoff la neutralité embrasse toute l'existence de l'Etat. Les obligations de neutralité ne sont pas restreintes au domaine militaire, mais elles s'étendent également aux manifestations de l'opinion publique dans l'Etat neutre à l'égard des autres Etats et tout spécialement à la propagande de presse. L'Etat a donc l'obligation de mettre en harmonie les manifestations de l'opinion publique et ses engagements de droit international, car tout excès de presse, qu'il soit voulu ou qu'il soit seulement toléré par l'Etat neutre, constitue une violation de neutralité. Une presse dont l'attitude n'est pas neutre mais au contraire hostile ne peut plus se déclarer neutre et un Etat qui non seulement tolère cette hostilité mais encore l'encourage en se référant à ses libertés constitutionnelles, ne peut plus être considéré comme neutre. La neutralité est un rapport bilatéral créant des deux

<sup>1</sup> Cf. *Völkerbund und Völkerrecht* 1938 p. 633 et s.

<sup>2</sup> Cf. Bockhoff (I) *Ganze oder halbe Neutralität*, dans : *Nationalsozialistische Monatshefte*, 9<sup>e</sup> année, 1938, p. 910 et s. et la pertinente réfutation de Schindler (I), *Neutralität und Presse*, dans : *Neue Schweizer Rundschau*, 6<sup>e</sup> année, janvier 1939, p. 521 et s.

côtés une situation précise. L'Etat neutre ne peut excuser l'inobservation des engagements contractés en droit international en alléguant sa législation interne. Nous en avons assez — poursuit Bockhoff — de nous voir toujours opposer des notions anarchiques de liberté lorsqu'il s'agit exclusivement de devoirs résultant du droit international.<sup>3</sup> Au surplus Bockhoff, en réclamant une intervention des autorités suisses à l'égard de la presse, ne fait aucune distinction entre temps de paix et temps de guerre, étant d'avis que la Suisse, du fait de sa « neutralisation »,<sup>4</sup> a l'obligation d'observer, en temps de paix déjà, une attitude strictement neutre.<sup>5</sup>

Trois mois plus tard, en janvier 1939, Bockhoff reprenait, précisait et complétait sa thèse de la neutralité applicable également à la presse,<sup>6</sup> tout en s'efforçant de lui donner une base juridique plus solide. A la notion de neutralité telle qu'elle est comprise en droit international par les Etats démocratiques, Bockhoff oppose une nouvelle notion, celle de l'Etat totalitaire. Du fait de l'apparition de l'Etat national-socialiste et de l'Etat fasciste, le contenu de la neutralité s'est modifié.<sup>7</sup> Et c'est la nouvelle conception qui doit prévaloir, car le droit de neutralité, de même que tous les autres rapports de droit, évolue, et les droits et les devoirs du neutre doivent être déterminés d'après les conceptions du moment et non d'après des normes peut-être autrefois valables, mais qui ne sont plus d'actualité. Or la nouvelle conception — la conception de l'Etat totalitaire — interdit au neutre de faire une discrimination dans le concept de neutralité et de ne considérer la neutralité que comme une affaire pure-

<sup>3</sup> Cf. Bockhoff (I) p. 914.

<sup>4</sup> Cf. à ce sujet p. 50 et s.

<sup>5</sup> Tout au cours de son article Bockhoff a formulé de graves reproches contre la presse suisse en l'accusant en particulier d'être à la solde de certaines puissances internationales; cf. p. ex. p. 913: « Wir müssen aber feststellen, dass nahezu die gesamte Schweizer Presse und auch die politische Tendenz-Literatur sich weitgehend mit letztem Einsatz einer bestimmten Mächtigengruppierung verpflichtet fühlt » et plus loin: « Wir verweisen laut und vernehmbar auf die offenkundige Tatsache, dass die Presse gerade dieser sogenannten ‚neutralen Demokratien‘ im Solde ganz bestimmter internationaler Mächtigengruppierungen stehen, deren Bindungen auf die Dauer jede Neutralitätspolitik zur offenen Farce machen. » Nous ne voulons pas ici suivre Bockhoff sur le terrain de la polémique où il s'est engagé; nous nous en tiendrons uniquement à l'examen du problème juridique.

<sup>6</sup> Cf. Bockhoff (II), *Neutralität und Demokratie*, dans: « Nationalsozialistische Monatshefte, 10<sup>e</sup> année, 1939, p. 46 et s.; égal. Bockhoff (III), *Begriff und Wirklichkeit der Neutralität*, dans: *Zeitschrift für öffentliches Recht* vol. 19, 1939, p. 516 et s.

<sup>7</sup> Cf. p. 174 note 47.

ment militaire. Si une discrimination est faite au point de vue moral, culturel, économique, politique ou juridique, il ne reste plus rien de la neutralité et l'Etat soi-disant neutre doit être considéré comme un ennemi. Car l'Etat neutre qui encourage ou tolère une campagne de presse contre un Etat à régime totalitaire fait le jeu des Etats démocratiques dans leur opposition au régime national-socialiste et au fascisme, ces Etats démocratiques se servant des Etats neutres pour mener une guerre indirecte. Ainsi, du fait des coalitions internationales, une stricte neutralité dans tous les domaines, y compris la presse, est absolument nécessaire déjà en temps de paix.<sup>8</sup>

Bockhoff reconnaît que seul l'Etat est sujet de droit international et qu'en conséquence lui seul peut commettre une violation de neutralité. Mais l'Etat est responsable des individus qui le composent et il lui incombe de prendre toutes les mesures nécessaires pour que les agissements des individus soient conformes à ses obligations de droit international. Une distinction entre l'«Etat», tenu à des devoirs de neutralité, et la «nation» qui, n'étant pas sujet du droit international, n'aurait aucune obligation de neutralité est un non sens. C'est la nation qui constitue l'Etat; les deux forment donc un tout et il n'est pas possible d'admettre que ce qui a trait à la nation puisse être considéré comme une «sphère privée» «intouchable», au dedans de laquelle une entière liberté peut régner sans que l'Etat soit responsable des faits qui s'y passent.<sup>9</sup> Selon Bockhoff il ne s'agit nullement de savoir si l'Etat neutre peut ou non avoir une opinion indépendante, mais il importe uniquement que cette opinion, si elle s'occupe ouvertement d'un autre Etat, soit neutre et non hostile. Le principe de la liberté de la presse n'est pas en cause, la seule question entrant en

<sup>8</sup> Cf. Bockhoff (II) p. 50 et s. qui relève en particulier à p. 55: «Die Neutralen wollen sich das Recht der Kriegspropaganda für bestimmte Kriegsparteien als von der Neutralität nicht erfasst vorbehalten. Damit werfen sie die Neutralität über Bord und fügen sich in die Totalitätsfront der antinationalsozialistischen Welt-Diskriminierung ein, wo sie eine ganz bestimmte Aufgabe, die ihnen von unseren Feinden zugewiesen ist, erfüllen», et à p. 56: «Das Zeitalter der Weltkriege und Weltkoalitionen hat also automatisch dazu geführt, dass es fortan nicht nur eine Neutralität im Kriege, sondern auch im Frieden gibt.» — Comme le constate Hambro (1) p. 514, une telle conception, si elle était acceptée en droit international, aurait pour effet que la guerre et le droit de guerre seraient considérés comme «normaux», tandis que la paix ne serait qu'une période de préparation à la guerre, ce qui ne manquerait pas d'entraîner pour l'Etat neutre de graves répercussions non seulement au point de vue idéologique mais aussi au point de vue économique.

<sup>9</sup> Cf. Bockhoff (II) p. 59.

discussion est celle de la neutralité ou de l'hostilité de la presse. Or il n'appartient pas à l'Etat neutre de déterminer lui-même la mesure dans laquelle sa presse est autorisée à s'occuper des affaires des autres Etats; dès le moment où un Etat a souscrit des engagements de neutralité, cette question sort du domaine interne et doit être réglée conformément au droit international.

En conclusion, Bockhoff déclare que l'hostilité de la nation entraîne la suppression de la neutralité de l'Etat, c'est-à-dire qu'elle exclut l'existence juridique de la neutralité, car la légalisation d'une telle hostilité a pour effet de rompre les engagements de l'Etat neutre. L'existence parallèle de la neutralité de l'Etat et de l'hostilité de la nation est une contradiction insoutenable juridiquement qui ne peut non plus être justifiée en se référant à la construction libérale de l'Etat, une telle objection étant sans valeur au point de vue du droit international. Si la nation ne reconnaît pour elle aucun devoir de neutralité du fait de la neutralité de l'Etat, elle ne peut pas non plus revendiquer les droits de neutralité résultant de la neutralité de l'Etat. En conséquence, aussi longtemps que les neutres en général et la Suisse en particulier nient l'obligation de l'Etat de veiller à la neutralité de la nation, ils ne sont pas autorisés à demander que leur « non neutralité » soit reconnue comme neutralité.<sup>10</sup>

A la suite de Bockhoff d'autres auteurs allemands, en particulier Bilfinger<sup>11</sup> et Albrecht,<sup>12</sup> ont défendu l'idée que l'Etat neutre est responsable, au point de vue du droit de neutralité, des excès commis par la presse, en se fondant dans l'essentiel sur les mêmes arguments que Bockhoff.

---

<sup>10</sup> Cf. Bockhoff (II) p. 65.

<sup>11</sup> Cf. Bilfinger, *Neutralität und Presse*, dans: *Monatshefte für auswärtige Politik*, 6<sup>e</sup> année, 1939, II p. 783 et s.

<sup>12</sup> Cf. Albrecht, *Neutralität und Presse*.

CHAPITRE III

LE DROIT DE NEUTRALITÉ IMPOSE-T-IL  
A L'ÉTAT NEUTRE DES OBLIGATIONS  
EN MATIÈRE DE PRESSE?

1. L'examen du problème

Il résulte de ce que nous avons vu jusqu'ici qu'en l'état actuel du droit international, selon la majorité des auteurs, l'Etat neutre n'a aucunement l'obligation de surveiller la presse ni de restreindre son activité et que d'éventuels excès ne constituent pas des violations de neutralité. La doctrine allemande récente, en revanche, estime que l'Etat neutre est juridiquement tenu, en raison de ses engagements de neutralité, d'empêcher tout excès de presse à l'égard des autres Etats et que la neutralité de l'Etat implique une attitude neutre de la part de la presse; en conséquence tout excès de presse constitue une violation de la neutralité, par le seul fait que l'Etat tolère un tel excès.

La doctrine allemande récente admet que selon l'ancienne conception démocratique, le droit de neutralité n'impliquait pas d'engagements pour l'Etat neutre d'intervenir en matière de presse. Elle justifie le nouveau point de vue en alléguant qu'en raison de l'existence de l'Etat autoritaire le droit de neutralité s'est modifié<sup>1</sup> et que le nouveau droit interdit à l'Etat neutre de prendre parti dans la lutte idéologique existant entre Etats démocratiques et Etats autoritaires, et cela aussi bien en temps de guerre qu'en temps de paix.

Le problème qui se pose est donc essentiellement de savoir si le droit de neutralité s'est modifié ces dernières années dans le sens

<sup>1</sup> Cf. Bockhoff (II) p. 48: «So muss das Auftauchen neuer Staaten mit neuen Ideologien, die von vornherein in dem demokratischen Verteilungsschema der Sympathien auf einer ganz bestimmten Seite erscheinen, automatisch zur Erkenntnis der Notwendigkeit führen, eine neue inhaltliche Ausfüllung des Neutralitätsbegriffes vorzunehmen, nachdem die bisher ausschließlich im Rahmen des, bis zum Aufkommen der nationalistischen Grossmächte unangefochtenen, liberaldemokratischen Weltbildes erfolgte inhaltliche Bestimmung der Neutralität nicht den entscheidenden aktuellen Wert mehr besitzt, d. h. durch eine neue Situation, durch das Auftauchen des nationalsozialistischen und des faschistischen Staates verändert wurde.»

de la doctrine allemande récente.<sup>2</sup> C'est ce que nous nous efforcerons d'examiner du point de vue strictement juridique, sans nous laisser influencer par le côté politique de la question.<sup>3</sup>

## 2. Les imperfections du droit de neutralité

Le droit de neutralité est loin d'être parfait.<sup>4</sup> De toutes les parties du droit international, « aucune n'a été laissée dans un état plus anarchique que la neutralité, et il n'existe guère, jusqu'ici, de droits moins reconnus que ceux des neutres. Dans nul autre domaine les opinions ne sont aussi diverses, les principes moins clairs, le désaccord plus évident ». <sup>5</sup> Cette opinion formulée par Kleen en 1898 garde encore toute sa valeur aujourd'hui, malgré la codification partielle du droit de neutralité par la V<sup>e</sup> Convention de La Haye en 1907, et c'est dans le même sens que s'est exprimé van Royen exactement quarante ans plus tard : « La contradiction, l'inefficacité, l'incertitude, voilà les composantes de la triste image de la neutralité dans la vie internationale contemporaine. » <sup>6</sup>

On ne saurait s'étonner des imperfections du droit de neutralité. La neutralité n'étant concevable qu'en temps de guerre, elle subira

---

<sup>2</sup> Comme le constate Hambro (I) p. 504/505 : « Nichts kann in nationalen und internationalen Revolutionszeiten natürlicher sein als der Versuch, ein neues Völkerrecht zu schaffen. Auf dem Gebiet des Neutralitätsrechts ist der Versuch eine sogenannte 'Ideologische Neutralität' darzustellen, die interessanteste Neubildung. » — Bockhoff (III) p. 520/521, tout en reconnaissant que la notion de neutralité — qu'il qualifie de semi-neutralité — admise jusqu'ici correspondait à la conception démocratique, précise qu'il n'entend pas mettre en question le droit international précédemment en vigueur, « sondern seine allein zeitgemässe Abstimmung und Weiterführung ».

<sup>3</sup> Nous ne pouvons qu'approuver Bockhoff (III) p. 517 lorsqu'il déclare : « Die Klärung des Neutralitätsbegriffes ist ein wissenschaftliches Problem, für dessen methodische Beurteilung nicht das Hin und Her tagespolitischer Wünsche entscheidend ist, sondern allein die vorurteilslose Einsicht in den objektiven Lauf der Dinge. » Bockhoff n'applique malheureusement pas ce principe lorsqu'il entend étendre les devoirs des Etats neutres en matière de presse selon la conception politique des Etats national-socialiste et fasciste.

<sup>4</sup> Pour Mona p. 15 le droit de neutralité représente la limite extrême de ce que l'on peut encore appeler droit, « denn hier muss der vernunftgemäss betätigte Wille und die Friedensbereitschaft der Rechtssubjekte den fehlenden Zwang ersetzen ».

<sup>5</sup> Cf. Kleen p. VIII.

<sup>6</sup> Cf. van Royen p. 107 ; égal. Politis (II) p. 28 : « ... jamais le droit de neutralité n'a pu présenter un caractère de suffisante stabilité. Il a toujours été imprécis, flottant et, au surplus, médiocrement respecté. »

tout naturellement directement l'influence de celle-ci.<sup>7</sup> Le but direct de la guerre est de briser par la force toute résistance faisant obstacle à la réalisation du but indirect — but politique — qui est la cause du recours à la force.<sup>8</sup> Or la violence déclenchée par la guerre a un caractère absolu. Comme le relève pertinemment van Royen,<sup>9</sup> la guerre doit être rejetée ou acceptée intégralement; « un peu de guerre » ou la guerre réglementée sont des contradictions in terminis; si les Etats membres de la société internationale ont accepté la guerre comme institution juridique, ils doivent accepter tous les risques découlant du caractère illimité de la guerre.<sup>10</sup> « Der Krieg ist ein Akt der Gewalt — a constaté Clausewitz le premier théoricien de la guerre totale<sup>11</sup> — und es gibt in der Anwendung derselben keine Grenzen. »<sup>12</sup>

Que dans ces conditions les belligérants soient portés à insister sur les devoirs des neutres et à faire abstraction de ce que ces derniers considèrent comme leurs droits, cela ne saurait étonner.<sup>13</sup> Aussi toute réglementation relative aux droits et devoirs des neutres a-t-elle un caractère aléatoire en raison même du caractère illimité de la violence.<sup>14</sup> D'autre part, les intérêts des Etats belligérants étant opposés,

<sup>7</sup> Cf. Politis (II) p. 29: « Conséquence et contre-partie de la guerre, qui a sans cesse modifié ses méthodes, étendu son domaine et augmenté ses moyens d'action, la neutralité a dû constamment subir son influence et modeler ses règles sur ses exigences, sans jamais réussir à se trouver avec elle dans un état d'équilibre durable. »

<sup>8</sup> Cf. van Royen p. 60.

<sup>9</sup> Cf. van Royen p. 69.

<sup>10</sup> Cf. égal. Politis (II) p. 71: « Il est évident que, tant qu'il était reconnu aux Etats le droit de recourir à leur gré à la guerre, on ne pouvait pas leur demander de renoncer aux moyens indispensables pour en atteindre le but, qui est la soumission de l'adversaire. »

<sup>11</sup> Cf. Carl Schmitt (II), *Totaler Feind, totaler Krieg, totaler Staat*, dans: *Völkerbund und Völkerrecht*, 1937/1938 p. 139.

<sup>12</sup> Cité par van Royen p. 61; cf. égal. la réponse du colonel russe Gilinsky au délégué belge Beernaert lors de la I<sup>re</sup> conférence de La Haye, à l'occasion de la discussion des droits et des devoirs de l'Etat occupant en temps de guerre: « En guerre on ne connaît qu'une raison; c'est la raison de guerre », cité par Zorn, *Die beiden Haager Friedenskonferenzen von 1899 und 1907*, p. 26.

<sup>13</sup> En ce qui concerne la neutralité au cours de la guerre de 1914-1918, Politis (II) p. 90 relève que « si les belligérants ont exigé des neutres la stricte observation de leurs devoirs, s'ils sont allés même jusqu'à leur en imposer indirectement de nouveaux, ils ont constamment violé leurs droits, en transgressant les règles les mieux établies. »

<sup>14</sup> Cf. van Royen p. 63: « Dans la guerre de 1914 les belligérants ne toléraient pas des restrictions importantes à la violence; on observait seulement les règles qui ne constituaient pas un affaiblissement réel de sa force, ou dont

ceux-ci auront également chacun une conception différente des droits et des devoirs des neutres.<sup>16</sup> Le droit de neutralité, pas plus que le droit international en général, ne pourra donc jamais former un tout parfait.<sup>16</sup>

Les règles de neutralité sont d'autant plus difficiles à établir que le principe même du droit pour chaque Etat de rester neutre dans une guerre mettant aux prises d'autres pays n'est pas reconnu par tous comme un droit allant de soi et appartenant à tout Etat indépendant. Nous avons du reste déjà vu<sup>17</sup> que le principe de neutralité se heurte à celui de l'organisation internationale basée sur la solidarité de tous les Etats.<sup>18</sup> Au cours de la guerre de 1914 à 1918 le fait de rester en dehors du conflit fut considéré comme une attitude égoïste.<sup>19</sup> et, la guerre une fois terminée, un certain nombre d'auteurs estimèrent même que la neutralité n'était plus possible.<sup>20</sup> Au cours de la seconde

---

l'observation était extorquée indirectement par la menace d'une force supérieure ou d'un danger qu'on ne voulait pas risquer. Il en a toujours été ainsi et il en sera de même dans une guerre future.»

<sup>16</sup> Cf. Schindler (III) p. 228 qui relève à propos de la «neutralité économique»: «Nicht einmal die Kriegführenden sind untereinander darüber einig, was sie den Neutralen für Rechte zugestehen und was sie ihnen für Pflichten auferlegen wollen, geschweige denn, dass zwischen Neutralen und Kriegführenden darüber Einverständnis bestände.»

<sup>16</sup> Cf. Burckhardt (V) p. 415: «Das Völkerrecht muss die Staaten nehmen wie sie sind; es kann sie und ihr Recht nicht werfen und nicht ändern. Deshalb wird es sowohl formell als inhaltlich immer unvollkommen bleiben, widerspruchsvoll und ungerecht.»

<sup>17</sup> Cf. p. 65.

<sup>18</sup> Cf. van Royen p. 75: «En tant que l'organisation politique et juridique des nations se propose d'éliminer la guerre de la vie internationale, la neutralité comme telle est en principe condamnée à disparaître»; Politis (I) p. 107/108: «Autrefois, quand la guerre était libre, les pays tiers avaient aussi la liberté de rester neutres; ... désormais il en est autrement. Si la guerre éclate entre deux pays qui se sont engagés à la considérer comme un crime international, les tiers qui, en qualité de neutres, revendiqueraient la liberté de continuer à fournir des armes et des marchandises à l'agresseur, deviendraient normalement, aux yeux du monde civilisé, ses complices.»

<sup>19</sup> Cf. Schempp p. 4; Politis (II) p. 95/96.

<sup>20</sup> Cf. p. ex. Westlake p. 590: «La neutralité n'est pas moralement justifiable, à moins que l'intervention dans la guerre ne soit incapable de faire avancer la justice ou ne le puisse qu'à un prix ruineux pour le neutre»; Politis (II) p. 96: «Le spectacle offert par les neutres (au cours de la guerre de 1914-1918), qui ne se sont pas révoltés contre la cynique violation des traités les plus sacrés, qui ont profité de leur situation pour continuer et parfois développer leur commerce avec tous les belligérants, sans se demander si l'un d'eux n'était pas coupable d'une injuste agression, ni si, en l'aidant, ils n'assumaient pas la lourde responsabilité de faire durer la guerre, a paru à tous les esprits éclairés être en flagrante contradiction avec les données actuelles de la vie internationale et mériter, en conséquence, d'être taxé de profonde immoralité.» — Et se fondant sur le principe de la solidarité internationale devant permettre,

guerre mondiale également, la possibilité d'une abstention absolue fut niée par quelques auteurs. « La guerre actuelle est donnée essentiellement d'un caractère révolutionnaire. C'est une guerre civile à l'intérieur de la société économique des Etats, d'où doit sortir finalement l'organisation nouvelle du monde. » C'est ainsi que s'exprime par exemple Maffert<sup>21</sup> qui en conclut que dès lors les principes sur lesquels la neutralité a été fondée ne sont plus valables et que chaque Etat, de gré ou de force, doit prendre parti.<sup>22</sup>

Et cependant, malgré toutes les imperfections du droit de neutralité, la neutralité subsiste en fait.<sup>23</sup> Il est difficile, il est vrai, de déterminer dans quelle mesure un Etat à même de sauvegarder sa neutralité le doit au droit de neutralité. Nous pensons plutôt qu'il le doit avant tout à des motifs étrangers au droit;<sup>24</sup> soit, par exemple, que grâce à sa préparation militaire, à la configuration géographique du pays, la participation de l'Etat neutre à la guerre présente un trop grand risque pour l'Etat belligérant, soit parce que l'Etat neutre pratique une politique de neutralité qui lui permet de rester en dehors du conflit.

---

grâce à l'organisation de la paix, d'éliminer la guerre, *Politis* (II) p. 179 concluait que « conséquence et contrepartie de la guerre, la neutralité est, comme elle, frappée de condamnation. »

<sup>21</sup> Cf. Maffert p. 156.

<sup>22</sup> Cf. Schempp p. 19: « Der Rückzug aus der Verantwortung und die Flucht in die Neutralität haben freilich eine Grenze, nämlich da, wo alle Staaten, ob klein oder gross, am gemeinsamen Schicksal Europas beteiligt sind. »

<sup>23</sup> Cf. *Politis* (II) p. 125: « Frappée dans son principe, altérée sur bien des points dans son application, la neutralité est néanmoins restée debout comme institution. Plus encore que dans le droit, elle a gardé des racines profondes dans les habitudes des gouvernements »; égal. v. Verdross (I) p. 45: « Seit dem Erlahmen und dem schliesslichen Verfall des politischen Völkerbundes hat man aber allmählich wieder zu einer positiven Wiederbewertung der Neutralität zurückgefunden. Man erkennt wieder die grosse Bedeutung dieser Einrichtung für den Frieden der Welt, ja man besinnt sich darauf, dass sie viel mehr für den Frieden leistet als die kollektive Sicherheit »; Ham bro (I) p. 502: « Die internationale Gerichtsbarkeit wie auch die Staatsverträge und die nationale Gesetzgebung vieler Staaten haben ganz eindeutig bewiesen, dass das Neutralitätsrecht nie aufgehoben worden ist, sondern immer noch eine rechtliche und politische Realität ist. »

<sup>24</sup> Cf. Lalive p. 223, qui relève que « les neutres mènent une existence anormale et précaire. Il est devenu impossible de parler de droits, tout au moins pour les petits Etats européens qui se trouvent encore (1940) à l'écart du conflit. Tout leur effort consiste à n'indisposer ni l'un ni l'autre des belligérants et ils sont obligés de céder aux pressions du groupe le plus rapproché »; égal. *Politis* (II) p. 22 pour qui la conflagration de 1914 a permis d'établir que « devant l'explosion de la force sur une vaste échelle, les règles de la neutralité sont pratiquement dépourvues de valeur: quoi qu'ils fassent, les neutres ne peuvent pas rester à l'abri des conséquences de la guerre. »

Cette politique de neutralité ira généralement beaucoup plus loin, dans la voie des concessions aux exigences des États belligérants, que les devoirs imposés aux neutres par le droit de neutralité; elle sera du reste différente d'un pays neutre à un autre pays neutre et elle dépendra de divers facteurs, par exemple du rapport de force existant entre l'État neutre et les États belligérants, de la situation géographique, de l'esprit d'indépendance des habitants de l'État neutre, comme aussi du risque de guerre que le neutre sera prêt à courir pour sauvegarder toutes les positions qu'il estime ne pas pouvoir abandonner sans perdre par là une partie de sa souveraineté et de son indépendance et sans faillir à la tâche qui lui incombe.

L'État neutre qui par sa politique de neutralité s'impose des obligations plus étendues que ne le prévoit le droit de neutralité, ne reconnaît pas par là implicitement de nouvelles règles de droit international.<sup>25</sup> Mais il reconnaît par ce fait que les règles du droit de neutralité sont incomplètes puisqu'il estime que la stricte application des règles existantes ne sauvegarderait pas suffisamment sa neutralité; il admet donc l'imperfection du droit de neutralité.

L'État neutre a toutefois — plus encore que les États belligérants — un intérêt évident à ce que le droit de neutralité soit aussi complet que possible, afin qu'aussi bien ses devoirs que ses droits soient nettement précisés. L'État neutre, en conséquence, ne saurait être un adversaire de principe de tout complément apporté au droit de neutralité; mais il va de soi qu'il ne peut souscrire à une nouvelle règle de droit sans avoir examiné si la modification proposée est conforme à sa conception du droit, ni si elle est incompatible avec sa souveraineté.

### 3. La formation du droit international

Les règles du droit international, comme toutes les règles de droit, sont susceptibles de modification; de même que les conditions de vie, les normes juridiques évoluent car elles n'ont de raison d'être qu'autant qu'elles correspondent à la vie réelle. Lorsque le désaccord entre l'état social existant et la règle juridique est trop grand, une nouvelle

<sup>25</sup> Cf. Triepel p. 97: «Ce qui n'est pas du droit ne peut pas devenir du droit parce qu'on l'applique. Quand les États — comme ils le font si souvent — s'en tiennent pour leurs rapports réciproques à certaines règles auxquelles on ne peut pas attribuer dès leur apparition le caractère juridique, ils ne donnent vie par là à aucun droit.»

règle doit être adoptée, sinon le droit devient lettre morte. Mais comme le relève Politis, «ce changement ne se fait jamais de façon instantanée. Il s'opère par degrés. Avant de l'abandonner on cherche à s'accomoder de la formule vieillie, au moyen de correctifs propres à corriger les défauts les plus manifestes de son imperfection. Ce n'est que lorsqu'elle est tout à fait inutilisable qu'elle est remplacée.»<sup>26</sup> En droit international l'adaptation des règles de droit aux nouvelles conditions se fera nécessairement encore plus lentement que dans le droit interne, en raison même des difficultés beaucoup plus nombreuses que rencontre la formation du droit international.

La principale difficulté provient de l'absence d'une organisation super-étatique à même de légiférer. Chaque Etat étant souverain et ayant sa propre conception du droit, conception correspondant aux nécessités intérieures, une nouvelle règle de droit ne pourra se former et être appliquée par tous les Etats que si elle correspond à un besoin ressenti par tous les Etats également.<sup>27</sup>

Les conventions et la coutume sont les sources essentielles du droit international. Les conventions sont peu nombreuses et elles ne lient, au surplus, que les Etats qui les ont ratifiées; elles seront d'autant plus difficiles à établir que les Etats ont toujours une certaine crainte de s'engager formellement pour l'avenir. La coutume est un moyen plus souple; elle permet à un Etat d'observer certaines règles sans être tenu de prendre des engagements formels.

La réciprocité est cependant indispensable à la création de toute règle coutumière. «La répétition unilatérale d'actes émanant d'un seul et même Etat ne peut créer une règle obligatoire, même pour l'auteur de ces actes. Sa conduite passée ne le lie pas pour l'avenir, tant que les autres Etats n'ont pas, par une conduite semblable à la sienne, donné leur adhésion à sa manière de procéder.»<sup>28</sup> La coutume a donné

<sup>26</sup> Cf. Politis (I) p. 13.

<sup>27</sup> Il ne nous est pas possible d'examiner ici l'opposition rencontrée dans la doctrine quant à la question de savoir s'il existe ou non un droit international positif objectif. Burckhardt (V) p. 416 et s. le nie en alléguant que seules les relations internationales contractuelles sont positives et que si, matériellement, ces relations sont internationales, elles n'en demeurent pas moins, formellement, nationales. Il en conclut qu'il ne peut exister qu'un droit international positif subjectif; cf. égal. Max Huber (I) p. 115 et s.

<sup>28</sup> Cf. Bonfils p. 25; égal. Triepel p. 125: «On ne réussira par aucun moyen à faire sortir d'une coutume de droit interne une règle de droit international, tant qu'on maintiendra que le droit international public n'est qu'un droit qui lie les Etats en tant que tels.» — C'est en conséquence à tort que Paulick p. 183 prétend que la Suisse a reconnu être tenue, du point de vue

naissance aux plus importantes règles du droit international; l'on peut même dire que les règles fixées par la V<sup>e</sup> Convention de La Haye en matière de neutralité ne sont dans l'essentiel que la reproduction des règles coutumières existant précédemment.<sup>29</sup> Sans aller aussi loin que Politis qui estime qu'«il est dans la logique des choses que ce qui est encore une exception devienne un jour la règle»,<sup>30</sup> il n'est certes pas exclu à priori, du moment que le droit suit les évolutions de la vie, que ce qui n'est pas encore reconnu aujourd'hui comme règle de droit le soit un jour. Mais jusqu'à ce que la coutume ait implanté de nouvelles règles de droit, les anciennes demeurent en vigueur, même si elles sont imparfaites.

Les conventions et la coutume laissent cependant de nombreux points de droit sans solution. L'on aura alors recours aux sources auxiliaires du droit international: les principes généraux de droit reconnus par les nations civilisées, les décisions judiciaires et la doctrine. Ces sources auxiliaires ont été expressément admises par la Cour permanente de justice internationale à La Haye. L'article 38 du Statut de la Cour dit en effet:

«La Cour applique:

I. — Les conventions internationales, soit générales, soit spéciales, établissant des règles expressément reconnues par les Etats en litige;

II. — La coutume internationale comme preuve d'une pratique générale acceptée comme étant de droit;

III. — Les principes généraux de droit reconnus par les nations civilisées;

IV. — Sous réserve de la disposition de l'article 59,<sup>31</sup> les décisions judiciaires et la doctrine des publicistes les plus qualifiés, comme moyen auxiliaire de détermination des règles de droit.

La présente disposition ne porte pas atteinte à la faculté pour la Cour, si les parties sont d'accord, de statuer *ex æquo et bono*. »

---

du droit international, de surveiller la presse du fait des mesures préventives qui ont été prises au cours de la première guerre mondiale; la même erreur est faite par Albrecht p. 30.

<sup>29</sup> Cf. Politis (II) p. 63: « Cette codification n'avait pas la prétention d'être complète. Elle se bornait à préciser ce qui était en général considéré comme le droit coutumier. »

<sup>30</sup> Cf. Politis (I) p. 74.

<sup>31</sup> La disposition de l'art. 59 visée est la suivante: « La décision de la Cour n'est obligatoire que pour les parties en litige et dans le cas qui a été décidé. »

En ce qui concerne le chiffre III de l'article 38, le Comité consultatif des juristes chargé de l'élaboration du Statut de la Cour est arrivé à la conclusion que la Cour avait le devoir de développer le droit et de reproduire sous la forme de règles positives les principes de droit reconnus. Le juge, dans ce cas, ne faisait pas œuvre de législateur, « mais il se bornait à mettre en lumière des règles latentes ». <sup>82</sup> Ces principes de droit sont ceux que la conviction juridique des Etats civilisés considère comme partie fondamentale de toute organisation juridique. <sup>83</sup> Remarquons que la Suisse et l'Allemagne ont expressément reconnu à l'article 5 du traité d'arbitrage et de conciliation, conclu le 3 décembre 1921 entre les deux pays, qu'à défaut de conventions et de coutume le tribunal arbitral applique « les principes généraux de droit reconnus par les nations civilisées ». <sup>84</sup>

<sup>82</sup> Cf. Statuts et règlement de la Cour permanente de justice internationale — Eléments d'interprétation, Berlin 1934 p. 276. — En prévoyant comme source du droit international l'application des principes généraux du droit, le comité consultatif des juristes chargé de l'élaboration du Statut de la Cour s'est inspiré d'un précédent. L'art. 7 al. 1-3 du projet pour une Cour des prises prévoyait en effet qu'à défaut de stipulations expresses et de règles de droit international, « la Cour statue d'après les principes généraux de la justice et de l'équité. » Et le rapport présenté au sujet de cette disposition à la Conférence de La Haye de 1907 recommandait le projet en ces termes: «Après mûre réflexion nous croyons devoir vous proposer une solution, hardie sans doute, mais de nature à améliorer sérieusement la pratique du droit international. Si des règles généralement reconnues n'existent pas, la Cour statue d'après les principes généraux de la justice et de l'équité. Elle est ainsi appelée à faire le droit et à tenir compte des principes autres que ceux auxquels était soumise la juridiction nationale des prises»; cf. Statuts et règlement de la Cour permanente de justice internationale — Eléments d'interprétation, Berlin 1934 p. 273 et s. — Cf. égal. v. Verdross (V) p. 75 qui relève que «Die Geschichte der völkerrechtlichen Schiedsgerichtsbarkeit zeigt uns, dass die Schiedsgerichte seit altersher ihren Entscheidungen nicht nur Normen des Vertrags- und Gewohnheitsrechts zugrunde gelegt haben, sondern darüber hinaus auch Rechtsgrundsätze angewendet haben, die weder im Vertragsrecht, noch im Völkerrechtlichen Gewohnheitsrechte niedergelegt waren.»

<sup>83</sup> Cf. v. Verdross (IV), *Die Verfassung der Völkerrrechtsgemeinschaft*, p. 57. — v. Verdross (V) p. 76, définit ces principes généraux de droit de la manière suivante: «Es handelt sich dabei um Rechtsgrundsätze, die entweder unmittelbar aus der Idee des Rechts abgeleitet werden, wie z. B. der Grundsatz von Treu und Glauben oder um Grundsätze, die einem bestimmten Rechtsbereich zugrunde liegen und von ihm vorausgesetzt werden, wie z. B. die allgemeinen Grundsätze der Verträge, oder schliesslich um Grundsätze, die übereinstimmend vom Rechte der Kulturstaaten anerkannt sind und auf den zwischenstaatlichen Verkehr übertragen werden können.» Au sujet de l'application de ces principes par les tribunaux internationaux cf. les exemples cités par v. Verdross (IV) p. 57/58.

<sup>84</sup> Cf. Traité d'arbitrage et de conciliation entre la Confédération suisse et le Reich allemand, du 3 décembre 1921; L. F. 1922 p. 352. — Le traité d'arbitrage entre la Suisse et l'Allemagne prévoit cependant que le tribunal doit appliquer premièrement les conventions en vigueur, deuxièmement la coutume

Quant au chiffre IV de l'article 38 du Statut de la Cour, il prévoit que les décisions judiciaires et les avis des publicistes les plus qualifiés<sup>85</sup> contribuent également à la formation du droit international. Les partisans de la disposition reprise sous ce chiffre IV firent valoir, dans le comité consultatif des juristes, que si la doctrine et la jurisprudence ne créent pas des règles de droit, elles concourent en tout cas à déterminer les règles existantes.<sup>86</sup>

Certains auteurs se sont refusés à reconnaître à la doctrine la possibilité de contribuer à la formation du droit international, estimant qu'« elle n'a guère exprimé jusqu'à notre époque autre chose que des avis personnels, où l'impartialité est à peu près aussi rare que dans la théorie plus ou moins exclusive qui les a fait naître ».<sup>87</sup>

Sans doute l'avis de la doctrine devra toujours être examiné avec circonspection. Il ne suffira pas, pour prouver l'existence et le contenu d'une règle de droit international, d'invoquer l'opinion ou les opinions d'auteurs isolés.<sup>88</sup> L'on devra également recourir avec réserve à l'opinion d'auteurs anciens, car il sera toujours nécessaire de prendre en considération l'évolution du droit international. C'est ce dont il a été tenu compte à l'art. 38 du Statut de la Cour permanente de justice internationale où il est précisé que la Cour applique « les déci-

---

internationale et troisièmement les principes généraux de droit; ces derniers ne doivent donc être pris en considération qu'à défaut de conventions et de coutume. L'article 38 du Statut de la Cour permanente de justice ne fixe en revanche pas l'ordre dans lequel les diverses sources du droit doivent être prises en considération. Le projet de Statut prévoyait, il est vrai, que la Cour aurait à appliquer les règles énumérées à l'art. 38 « en ordre successif »; cette clause fut toutefois finalement biffée par la 3<sup>e</sup> sous-commission de la 2<sup>e</sup> Assemblée de la S. d. N.; cf. à ce sujet Statuts et règlement de la Cour permanente de justice internationale — *Eléments d'interprétation Berlin 1934 p. 277/278*; égal. v. Verdross (IV) p. 44/45.

<sup>85</sup> La première proposition soumise au comité des juristes prévoyait « l'opinion concordante des publicistes. » L'on objecta cependant qu'il ne pourrait guère y avoir de doctrine concordante sur des points où il n'y avait pas de règles universellement reconnues. Aussi le Comité décida finalement de remplacer les mots « doctrine concordante » par les mots « doctrine des publicistes les plus qualifiés ». Cf. Statuts et règlement de la Cour permanente de justice internationale — *Eléments d'interprétation Berlin 1934 p. 277*.

<sup>86</sup> Cf. Statuts et règlement de la Cour permanente de justice internationale — *Eléments d'interprétation, Berlin 1934 p. 277*. — C'est ce que constatait déjà Bonfils p. 29 qui relevait que si la doctrine est incapable de créer de nouvelles règles de droit international, elle peut cependant constater l'existence d'une nouvelle règle ou en recommander l'application.

<sup>87</sup> Cf. Kleen p. VIII; égal. Triepel p. 30 et s.

<sup>88</sup> Cf. v. Waldkirch (IV), *Das Völkerrecht*, p. 40, qui précise que « notwendig ist vielmehr die übereinstimmende, klare Äusserung einer Reihe angesehener Schriftsteller. »

sions judiciaires et la doctrine des publicistes *les plus qualifiés*. Les décisions judiciaires et la doctrine sont il est vrai appliquées comme « moyen auxiliaire de détermination des règles de droit » ;<sup>39</sup> elles n'en constituent cependant pas moins des sources du droit puisque la Cour s'y réfère pour prononcer ses jugements.<sup>40</sup>

L'importance de la jurisprudence et de la doctrine pour la formation du droit international a également été admise par la Suisse et l'Allemagne dans le traité d'arbitrage et de conciliation du 3 décembre 1921. L'article 5 du traité, en effet, après avoir indiqué que le tribunal applique, dans l'ordre successif, les conventions, la coutume internationale et les principes généraux de droit reconnus par les nations civilisées, précise que « si, dans un cas donné, les bases juridiques énoncées ci-dessus accusent des lacunes, le tribunal prononce selon les principes juridiques qui, à son avis, devraient faire règle en droit international. Il s'inspire à cet effet des solutions consacrées par la doctrine et la jurisprudence ».<sup>41</sup>

Il est évident qu'un Etat ne saurait imposer une nouvelle règle de droit aux autres Etats si ceux-ci ne l'acceptent pas librement. « Où la force fait la loi, le droit international ne peut prendre pied. »<sup>42</sup> Lorsque Kunz<sup>43</sup> déclare que la guerre est un moyen de modifier le droit, cela n'est vrai qu'autant que la guerre entraîne chez les différents Etats un changement de conception quant au droit. La guerre n'est donc pas, à proprement parler, un moyen de transformer le droit, mais un moyen d'obtenir éventuellement une transformation de conception

<sup>39</sup> C'est précisément parce qu'il s'agit seulement d'un moyen auxiliaire que v. Verdross (V) p. 77 est amené à déclarer que « Eine gerichtliche Entscheidung kann sich daher niemals allein auf eine Vorentscheidung oder auf die Doktrin als solche gründen. Sie kann sich nur der Vorentscheidungen und der Doktrin bedienen, um eine Norm des Völkerrechts zu ermitteln. Dieser Grundsatz gilt nicht nur für den Ständigen Internationalen Gerichtshof, er ist auch sonst anerkannt. »

<sup>40</sup> Cf. v. Verdross (IV), *Die Verfassung der Völkerrechtsgemeinschaft*, p. 69 qui relève que « Judikatur und Doktrin haben keine blosse Erkenntnisfunktion, sie haben nicht nur festzustellen was in anderen Quellen schon enthalten ist, sondern diese werden durch die Abgrenzungs- und Klärungsarbeit der Judikatur und Doktrin vertieft und vervollständigt » et plus loin, à p. 69 également, v. Verdross précise que dans un tel cas « ... liefern Judikatur und Doktrin nicht nur wissenschaftliche Erkenntnisse, sondern *Rechtssätze*. »

<sup>41</sup> Cf. Traité d'arbitrage et de conciliation entre la Confédération suisse et le Reich allemand, du 3 décembre 1921; L. F. 1922 p. 352.

<sup>42</sup> Cf. Bluntschli p. 15 qui relève que l'Allemagne du moyen-âge est l'exemple classique d'un pays où règne la violence, où le droit n'a d'autre appui que la force.

<sup>43</sup> Cf. Kunz p. 2.

qui permet à son tour un changement de la règle de droit. L'action de la guerre sur la modification de la règle de droit sera toujours indirecte. La guerre ne pourra pas « imposer » une nouvelle règle de droit; mais les effets de la guerre inciteront peut-être les Etats à reviser leur jugement sur telle ou telle règle et à souhaiter sa modification.

Un Etat pourra d'autant moins imposer une nouvelle règle de droit aux autres Etats qu'en droit international tous les Etats sont égaux.<sup>44</sup> Sans doute des inégalités de fait existent; mais juridiquement tous les Etats sont placés sur le même pied, c'est-à-dire qu'ils peuvent tous invoquer, dans la même mesure, la protection du droit international et qu'ils doivent tous en subir l'emprise.<sup>45</sup> Selon l'importance de l'Etat qui formule de nouveaux principes de droit international, la valeur de ces nouveaux principes et les possibilités de modification du droit seront il est vrai différentes; mais seule l'influence morale variera.<sup>46</sup>

#### 4. L'opinion de la doctrine allemande correspond-elle à une modification du droit de neutralité?

Les auteurs allemands qui prétendent que du fait de l'évolution subie par la guerre la neutralité a également évolué, nous aident à prouver l'inexistence d'une modification du droit de neutralité lorsqu'ils opposent la conception de l'Etat totalitaire — en faveur d'une neutralité applicable à la presse — à la conception des Etats démocratiques qui n'entendent pas imposer à l'Etat neutre l'obligation — au point de vue du droit international — de surveiller la presse.<sup>47</sup> Il

<sup>44</sup> Cf. Strupp (III) p. 187: « Im Völkerrecht gibt es grundsätzlich . . . keine Gross- und Kleinstaaten, sondern nur Staaten mit gleichen Rechten und Pflichten. »

<sup>45</sup> Cf. Politis (I) p. 30; Max Huber (I) p. 106.

<sup>46</sup> Plus un Etat réussira à formuler la conviction du monde civilisé tout entier, plus son influence sera grande; dans ce sens un Etat pourra prendre une part importante au développement du droit international; cf. Bluntschli p. 5. — Comme le constate Triepel p. 183, le droit international ne peut exister qu'entre Etats coordonnés. « Par suite, tout rapport entre deux collectivités dont l'une commande et l'autre obéit, est exclu de la sphère des rapports régis par des règles internationales. »

<sup>47</sup> Cf. Bockhoff (II) p. 48: « So muss das Auftreten neuer Staaten mit neuen Ideologien, die von vornherein in dem demokratischen Verteilungsschema der Sympathien auf einer ganz bestimmten Seite erscheinen, automatisch zur Erkenntnis der Notwendigkeit führen, eine neue inhaltliche Ausfüllung des Neutralitätsbegriffes vorzunehmen, nachdem die bisher ausschliesslich im Rahmen des bis zum Aufkommen der nationalistischen Grossmächte unangefochtenen, liberal-demokratischen Weltbildes erfolgte inhaltliche Bestimmung der

reconnaissent en effet ainsi implicitement que la règle qu'ils préconisent est nouvelle et qu'elle est de nature à apporter un profond changement dans le droit de neutralité par rapport à ce qu'il est actuellement.<sup>48</sup>

Or, nous l'avons vu, un Etat, aussi puissant soit-il, ne saurait obliger un autre Etat d'accepter une règle de droit international, et la règle dont il recommande l'application ou qu'il applique lui-même dans ses relations avec d'autres Etats ne peut être valable pour l'Etat qui ne l'a pas acceptée.<sup>49</sup>

Admettre comme le fait Bockhoff,<sup>50</sup> que le droit de neutralité a subi une complète modification par le seul fait de l'existence des Etats national-socialiste et fasciste, c'est vouloir délibérément ignorer les principes fondamentaux d'après lesquels se forme le droit international.<sup>51</sup>

Comme la plupart des pays se rattachent à la doctrine démocratique, on doit admettre au contraire que la conception démocratique

---

*Neutralität* nicht den entscheidenden aktuellen Wert mehr besitzt, da der Gesamtumfang ihrer bisherigen Gültigkeit nicht mehr vorliegt, d. h. durch eine neue Situation, durch das Auftauchen des nationalsozialistischen und des faschistischen Staates *verändert wurde*»; égal. Bockhoff (III) p. 517; dans le même sens, mais d'une façon moins accentuée Bilfinger p. 791 et s.; Albrecht p. 96/97.

<sup>48</sup> Cf. Hambro (I) p. 508/509: «Dass man die ideologische Neutralität bis zum Weltkrieg auch nicht unter den Rechtsprinzipien der zivilisierten Staaten fand, dürfte offenbar sein.» - Cf. égal. Paulick p. 157 note 129 qui voit la preuve que l'Etat ne saurait être tenu pour responsable d'éventuels excès de presse commis par des particuliers dans le fait que «die ausdrückliche Normierung einer solchen Verpflichtung für den neutralen Staat weder in den Haager Konventionen noch anderswo erfolgt und auch ein in dieser Richtung liegendes allgemein anerkanntes Gewöhnheitsrecht nicht nachzuweisen ist»; Paulick estime cependant que du point de vue allemand une modification de cette règle de droit international doit être recherchée (p. 157 note 130).

<sup>49</sup> Cf. Hambro (I) p. 515: «Wenn ein Staat es versuchen sollte, wirklich einen starken Druck gegen einen kleinen Staat auszuüben, um das öffentliche Leben dieser Staaten zu beherrschen oder zu kontrollieren, könnte man es nur als völkerrechtswidrige Intervention und Angriff gegen die staatliche Souveränität ansehen.»

<sup>50</sup> Cf. Bockhoff (II) p. 48.

<sup>51</sup> Cf. dans ce sens Hambro (I) p. 511: «Man kann auch nicht, wie es Dr. Bockhoff tut, so weit gehen, dass man das ganze Neutralitätsrecht durch die Entstehung nationalsozialistischer oder faschistischer Staaten als grundsätzlich geändert betrachtet.» - Tenant vraisemblablement compte de cet argument, Albrecht p. 17 a toutefois exprimé l'avis que la justification juridique de la neutralité morale n'est pas «ein aus nationalsozialistischen Ideen hervorgegangener Gedanke, sondern ergibt sich aus dem... Wandel des Kriegsbegriffs.» Albrecht oppose cependant également à p. 96/97 la conception nationale-socialiste à la conception libérale-démocratique.

est encore la règle actuellement et la conception totalitaire l'exception.<sup>52</sup>

Sans doute le fait que la V<sup>e</sup> Convention de La Haye ne contient aucune disposition quant à la presse ne signifie pas que le droit international « autorise » formellement une liberté entière dans ce domaine. Si le droit de neutralité codifié ne défend rien, il n'autorise rien non plus ; il ne prévoit simplement rien et laisse la question ouverte. En conséquence, même si l'on fait abstraction de la coutume qui s'est formée et qui est admise par les États démocratiques, l'inexistence d'une règle formelle a simplement pour effet que chaque État est libre de considérer comme « juste » la règle qu'il estime opportune et qui correspond à sa conception juridique.<sup>53</sup>

L'on ne saurait approuver l'opinion de Bockhoff<sup>54</sup> qui se croit autorisé à interpréter extensivement les dispositions de la V<sup>e</sup> Convention de La Haye. Des dispositions auxquelles les États ont souscrit ne peuvent jamais être interprétées extensivement, et à plus forte raison lorsqu'il s'agit d'une interprétation qui aurait pour effet d'imposer à certains États — aux États neutres — des obligations plus étendues que celles auxquelles ils ont adhéré ;<sup>55</sup> lorsqu'il s'agit de préciser les devoirs d'un État, les dispositions convenues doivent au contraire toujours être interprétées restrictivement, car l'on doit présumer que les engagements souscrits constituent un maximum et

<sup>52</sup> Lorsque Bockhoff (III) p. 521 déclare : « Die liberal-Demokratie ist wissenschaftlich nicht mehr der ideologische Alleinherrscher », on peut lui répondre qu'à plus forte raison l'État national-socialiste allemand et l'État fasciste italien ne peuvent revendiquer pour eux le droit de fixer de nouvelles règles de droit international.

<sup>53</sup> La conviction juridique ou la conscience juridique d'un État ne saurait naturellement constituer une source du droit international car, comme le relève Triepel p. 32 : « La volonté d'un seul État ne peut pas être source du droit international. Ni la loi d'un État par elle seule, ni des lois concordantes de plusieurs États n'ont qualité pour imposer aux membres égaux de la communauté internationale des règles de conduite obligatoires » ; cf. égal. Burckhardt (VI), *L'État et le droit*, p. 40 : « Si l'interprétation de la convention ou son existence sont contestées, c'est de nouveau chaque État qui doit se déterminer. C'est dans ce sens que les États sont souverains, c'est à eux que revient en dernière instance le droit de se déterminer sur leurs droits et leurs obligations. »

<sup>54</sup> Cf. Bockhoff (III) p. 521/522.

<sup>55</sup> Cf. Schindler (I) qui relève à p. 528 que si la V<sup>e</sup> Convention de La Haye ne constitue pas une codification parfaite, il n'en est pas moins « nicht zulässig, die den Neutralen anferlegten Pflichten extensiv zu interpretieren » et à p. 530 : « Eine nachträgliche Ausdehnung des hergebrachten Inhalts der Neutralität auf dem Wege einseitiger Auslegung ist ... nach allgemeinen völkerrechtlichen Grundsätzen unzulässig. »

non un minimum;<sup>56</sup> une interprétation extensive porterait atteinte à la souveraineté de l'Etat intéressé.

Du reste, le fait que le droit international ne s'est pas expressément occupé de la presse ne veut pas dire nécessairement que l'on se trouve en présence d'une lacune. Comme le relève v. Freytagh-Loringhoven,<sup>57</sup> l'on ne peut invoquer la récente évolution de la presse pour expliquer l'absence de toute règle de droit international en la matière, car cette évolution s'est produite au cours d'un siècle entier, période qui aurait dû suffire pour la formation de nouvelles règles de droit international si la nécessité s'en était fait sentir. S'il n'en a rien été, c'est que les Etats ont entendu distinguer nettement entre l'action militaire proprement dite et les forces intellectuelles. L'on ne se trouve pas, en conséquence, en présence d'une lacune, mais d'une omission voulue parce que précisément il a été admis que la presse ne devait pas faire l'objet d'une réglementation en droit international.<sup>58</sup>

Il ne pouvait du reste en être autrement, car au moment de la 2<sup>e</sup> Conférence de La Haye, en 1907, à peu près tous les Etats participants — y compris l'Allemagne et l'Italie — reconnaissaient le principe de la liberté de la presse et en conséquence, comme le précise Schindler,<sup>59</sup> ils ne voulaient et ne pouvaient pas contracter des engagements de droit international qu'ils n'auraient pas eu la possibilité d'exécuter du point de vue du droit interne.

Les partisans de la doctrine allemande récente sont d'autant moins autorisés à faire un grief à la Suisse de ne pas vouloir se rallier à la nouvelle règle qu'ils préconisent, que cette nouvelle règle ne paraît pas même avoir rencontré l'approbation formelle des Etats totalitaires au nom desquels ils entendent réclamer une modification du droit de neutralité. En effet: si la nouvelle règle proposée est vraiment jugée comme l'expression du droit nouveau, il semble que tout Etat totalitaire doit saisir la première occasion qui se présente pour en affirmer l'existence et déclarer officiellement qu'il s'y rattache afin de contribuer ainsi, par son influence, à l'acceptation de la nouvelle règle

<sup>56</sup> Cf. Triepel p. 174: « Dans le droit international non plus, on ne doit pas présumer les renonciations. »

<sup>57</sup> Cf. *Völkerbund und Völkerrecht*, 1937/1938 p. 163.

<sup>58</sup> Dans ce sens égal. Hambro (I) qui relève à p. 509 que si aucune règle n'a été convenue à La Haye au sujet de la presse, cela est la preuve « dass man es nicht wünschte, weil man die Pressepolitik als ausserhalb des Gebietes des Völkerrechts betrachtete. »

<sup>59</sup> Cf. Schindler (I) p. 529.

par les autres Etats. Or tel n'est pas le cas. En janvier 1939, à la suite d'une violente campagne de presse menée dans les journaux allemands contre l'attitude observée par la Suisse en matière de presse, et en particulier à la suite des articles de Bockhoff, le Département politique fédéral chargea le ministre de Suisse à Berlin de prendre contact avec le ministère des affaires étrangères du Reich; celui-ci fit savoir que le Gouvernement allemand ne s'identifiait pas avec la presse allemande et qu'il n'avait rien à critiquer à la politique de neutralité suivie par la Suisse.<sup>60</sup> Ainsi non seulement l'Allemagne admettait que la neutralité morale ne constituait aucune obligation de droit international, mais elle déclarait implicitement qu'elle n'entendait pas faire de la neutralité morale un postulat de sa politique de grande puissance.<sup>61</sup>

Au cours de la seconde guerre mondiale, diverses personnalités allemandes jouant un rôle officiel — en particulier M. Goebbels, ministre de la propagande du Reich et le ministre Schmidt, chef des services de presse — ont, il est vrai, à différentes reprises, déclaré qu'une neutralité totale devait également s'étendre à la presse.

Le 15 octobre 1942 par exemple, à l'occasion d'une conférence de presse, le ministre Schmidt a pris nettement position contre l'attitude de certains journaux suisses. Non seulement il a adressé un « avertissement très sérieux à une certaine partie de la presse suisse », mais il a déclaré que les milieux officiels compétents fédéraux se rendent en définitive responsables de ce qui s'écrit dans la presse.<sup>62</sup> C'était la première fois que le porte-parole officiel du Gouvernement allemand s'attaquait aussi ouvertement à la presse suisse en mettant également en cause les autorités suisses. Le ministre Schmidt défendit à nouveau le même point de vue le 31 octobre 1943 au cours d'une allocution qu'il prononça à l'assemblée générale des journalistes étrangers accrédités à Berlin.<sup>63</sup>

Les déclarations du ministre Schmidt ayant cependant été faites à des journalistes — suisses et étrangers —, elles ne sauraient en

<sup>60</sup> Cf. *Neue Zürcher Zeitung* n° 170 du 28 janvier 1939.

<sup>61</sup> C'est ce que Hambro (I) p. 515 a relevé en 1939: « Bis jetzt ist... die ideologische Neutralität weder Grossmachtspolitik noch Völkerrecht. »

<sup>62</sup> Cf. *Journal de Genève* du 16 oct. 1942, *Gazette de Lausanne* des 17 et 24 oct. 1942, ainsi qu'un résumé des réactions de la presse suisse à la suite de la déclaration du ministre Schmidt dans l'hebdomadaire « Curieux » du 23 oct. 1942.

<sup>63</sup> Cf. *Der Bund*, n° 518 du 5 nov. 1943 et n° 523 du 8 nov. 1943.

aucun cas avoir le caractère d'une communication officielle du Gouvernement allemand au Gouvernement suisse. Il en est de même des déclarations faites par M. Goebbels<sup>64</sup> ou par d'autres personnalités influentes. L'on peut en conséquence tirer la conclusion de l'absence de toute déclaration officielle du Gouvernement allemand que celui-ci n'a pas voulu prendre à son compte la théorie nouvelle présentée par certains de ses juristes.

De son côté le Gouvernement italien, qui aurait eu une occasion toute trouvée de mettre en pratique la nouvelle conception, ne l'a pas fait. Par décret royal du 8 juillet 1938, en effet, de nouvelles lois italiennes relatives au droit de guerre et au droit de neutralité ont été approuvées.<sup>65</sup> Or la nouvelle loi de neutralité, qui fixe d'une manière assez précise l'attitude à adopter non seulement par l'Etat, mais également par la population italienne en cas de guerre mettant aux prises d'autres Etats, ne prévoit absolument rien quant à la presse.<sup>66</sup> Cela ne peut pas avoir d'autre signification que l'Etat italien, en 1938, n'a pas jugé opportun de prévoir des restrictions dans le domaine de la presse en cas de neutralité, c'est-à-dire qu'il n'a pas admis que la neutralité comporte l'obligation pour l'Etat neutre de surveiller et de contrôler la presse. L'Italie, dans sa législation interne relative à la neutralité, a donc purement et simplement suivi l'exemple des autres pays ayant édicté des règles internes au sujet du droit de neutralité, sans prévoir aucune obligation quelconque pour leurs ressortissants en matière de presse.<sup>67</sup>

<sup>64</sup> C'est ainsi par ex. que dans un discours prononcé à Münster le 28 février 1940, M. Goebbels a estimé nécessaire « den Begriff der Neutralität im Kriege in seiner echten Bedeutung wieder herzustellen. Nicht einverstanden erklären kann sich Deutschland mit einer Definition, die nur von einer militärischen nicht auch von der politischen Neutralität wissen will . . . und so genügt es keineswegs, dass etwa die Regierung des neutralen Staates ihre neutrale Haltung in diesem Kriege bekannt macht, während die öffentliche Meinung Schimpffreiheit hat. »

<sup>65</sup> Cf. v. Verdross (II) p. 193 et s. qui conclut son étude sur les nouvelles lois de la guerre et de la neutralité italiennes en relevant qu'elles constituent « erstmalig eine Gesamtkodifikation des Kriegs- und Neutralitätsrechts. Sie bilden daher zweifellos einen gewichtigen Markstein in der Entwicklung dieses umfassenden Rechtskreises ».

<sup>66</sup> Cf. p. 19; égal. v. Verdross (III) qui regrette que la loi italienne ne prévienne rien quant à la presse. — Relevons que même si la loi italienne avait prévu des dispositions au sujet de la presse, cela aurait été sans influence sur le droit international de neutralité, car, comme le relève Triepel p. 256, « le droit international lui-même est à l'abri de toute modification de la part d'une législation étatique unilatérale ».

<sup>67</sup> Cf. p. 19.

L'attitude de l'Italie est d'autant plus significative que ce pays avait précédemment clairement montré l'importance qu'il attachait à la presse dans les rapports internationaux. L'Italie avait en effet, en 1937, rappelé tous les journalistes italiens se trouvant en Angleterre et en même temps interdit l'entrée de tous les journaux anglais à l'exception de trois, comme mesures de représailles pour l'attitude jugée inamicale de la presse anglaise à l'égard des volontaires italiens combattant en Espagne. Cette mesure fut à l'époque considérée uniquement du point de vue politique et aucune considération de droit international ne fut soulevée.<sup>68</sup>

Relevons encore que l'Italie, pas plus que l'Allemagne, n'a jamais au cours de la seconde guerre mondiale adressé de déclarations officielles à la Suisse ou aux autres Etats neutres pour les informer qu'elle entendait, dorénavant, reconsidérer le problème de la neutralité dans le sens préconisé par la doctrine allemande récente.

La V<sup>e</sup> Convention de La Haye ne prévoyant rien quant à la presse, la coutume internationale étant de ne pas étendre à celle-ci les devoirs découlant de la neutralité et au surplus les Etats totalitaires s'étant abstenus jusqu'ici de se déclarer officiellement en faveur de nouvelles règles de neutralité, il est permis d'affirmer que l'opinion de la doctrine allemande récente ne correspond à aucune modification du droit de neutralité.

##### **5. Une modification du droit de neutralité dans le sens indiqué par la doctrine allemande récente est-elle souhaitable?**

La neutralité ne peut exister qu'en cas de guerre. Il est donc exclu de vouloir songer à imposer de nouvelles obligations à un Etat neutre en temps de paix déjà. Comme nous avons traité cette question dans la première partie de notre étude,<sup>69</sup> nous n'y reviendrons pas. Qu'en est-il en revanche pour le temps de guerre de la proposition d'étendre à la presse les devoirs de neutralité?

La réponse à donner à la question de savoir si une modification du droit de neutralité dans le sens préconisé par la doctrine allemande

<sup>68</sup> C'est ce qui a été expressément constaté par v. Freytagh-Loringhoven dans la revue *Völkerbund und Völkerrecht*, 4<sup>e</sup> année, 1937/1938, p. 163: «Man ist augenscheinlich ganz allgemein der Ansicht, dass es sich hier um eine Massnahme handelt, die ausserhalb des Völkerrechts liegt.»

<sup>69</sup> Cf. p. 9 et s.

récente est souhaitable ou non dépend moins de la façon dont on conçoit les rapports internationaux que de la conception que l'on se fait du rôle de l'Etat dans la vie de l'homme. Toute discussion se ramène donc en définitive à une discussion sur le régime — démocratique ou totalitaire — qu'il convient de donner à l'Etat.

Si tous les Etats de la communauté internationale étaient autoritaires, une extension à la presse des devoirs découlant de la neutralité serait théoriquement compréhensible, puisque, comme nous l'avons vu,<sup>70</sup> la presse, dans l'Etat totalitaire, n'est qu'un instrument en main de l'Etat et que l'avis qu'elle exprime est celui du Gouvernement, la volonté de l'Etat et la volonté commune de la nation devant toujours concorder. Encore devrait-on être en mesure d'établir exactement quels sont les « excès » de presse qui sont de nature à compromettre la neutralité et distinguer les excès qui, sans compromettre la neutralité proprement dite, portent préjudice aux bonnes relations entre Etats. Nous reviendrons encore plus loin sur cette question.

La situation est en revanche toute différente dans les Etats démocratiques où la presse<sup>71</sup> n'est pas l'organe d'expression du gouvernement mais celui de la nation.

Bockhoff prétend, il est vrai, qu'on ne peut considérer la nation comme une sphère privée dans laquelle une liberté entière peut régner sans que l'Etat soit responsable des faits qui s'y passent et il qualifie de non sens la distinction qui consiste à considérer d'une part l'Etat, tenu à des devoirs de neutralité, et d'autre part la nation, non astreinte à des obligations de neutralité.<sup>72</sup> Cette opinion, nous l'admettons, est défendable du point de vue de l'Etat totalitaire, pour lequel l'individu n'est rien et l'Etat est tout. Mais l'opinion de Bockhoff ne saurait être acceptée par les Etats démocratiques qui placent au premier rang des tâches de l'Etat la sauvegarde des libertés individuelles, et pour lesquels la neutralité ne peut être qu'un moyen<sup>73</sup>

<sup>70</sup> Cf. p. 97 et s.

<sup>71</sup> Il va de soi que nous n'avons en vue ici que la presse non officielle, la presse officielle, en tant qu'organe de l'Etat, engageant la responsabilité du gouvernement au même titre que les autres organes de l'Etat.

<sup>72</sup> Cf. Bockhoff (II) p. 59 et p. 65.

<sup>73</sup> Cf. Bonjour p. 28: « Sie (la neutralité) gilt uns als diplomatisch-politisches Mittel, nicht als Endzweck unseres staatlichen Daseins. Die Schweiz ist nicht um der Neutralität willen da, sondern die Neutralität um der Schweiz willen. »

destiné, avec d'autres encore,<sup>74</sup> à assurer l'existence, le bien-être et les libertés de l'individu dans le cadre de l'indépendance de l'Etat.<sup>75</sup>

En raison des oppositions de principe qui séparent l'Etat démocratique et l'Etat totalitaire, une conciliation de leur point de vue respectif est impossible.<sup>76</sup> L'on ne peut que se déclarer pour l'une ou l'autre de ces deux formes de gouvernement et en accepter les effets. En conséquence, celui qui se rallie au système démocratique ne pourra jamais admettre qu'on ne fasse pas de distinction entre les actes de l'Etat et ceux des individus.

Ce principe étant posé, examinons dans quelle mesure l'évolution subie par la guerre rend éventuellement souhaitable, *du point de vue de l'Etat totalitaire*, l'établissement de nouvelles règles de neutralité. Jusqu'à quel point l'attitude de la presse peut-elle empêcher l'Etat de rester fidèle au devoir d'abstention qu'il est tenu d'observer conformément au droit de neutralité?

Sans doute la guerre actuelle est toute différente de ce qu'elle était en 1907 au moment de l'élaboration de la V<sup>e</sup> Convention de La Haye.<sup>77</sup> La victoire ne dépend plus seulement des armes; la puissance économique est également appelée à briser la résistance de l'adversaire et chacune des parties belligérantes s'efforce en outre de porter atteinte à l'ennemi au point de vue « moral ». A cet égard la presse joue un rôle important. Mais dans quelle mesure la presse d'un Etat neutre et plus particulièrement ce que les belligérants appellent les « excès de presse » peuvent-ils influencer la guerre et constituer en conséquence, sinon une aide de l'Etat, du moins une aide de la nation neutre en faveur de l'une ou l'autre des parties en guerre?

---

<sup>74</sup> Et même la guerre si l'Etat neutre n'a pas d'autres ressources pour défendre son indépendance.

<sup>75</sup> Cf. Bonjour p. 28/29: « Wir sehen in der Neutralität ein Produkt der Staatsraison, welche das Wohl des Staates und der von ihm zusammengefassten Volksgemeinschaft im Auge hat, nicht aber eine menschlichgeistige Grundhaltung. Das heisst, dass wir Neutralität ausschliesslich für eine Sache des Staates halten, nicht des privaten Menschen. »

<sup>76</sup> Bockhoff (II) p. 64 précise à ce sujet l'opinion de la doctrine allemande récente en déclarant: « Für uns ist der Rechtsstandpunkt der Demokratien, wonach die Staatsneutralität mit der Volksfeindschaft gleichgeordnet nebeneinander erscheinen dürfen, völlig undiskutabel. »

<sup>77</sup> Comme le relevait en 1939 v. Verdross (I) p. 59, le droit de neutralité établi à La Haye garde cependant encore toute sa valeur: « Es hat sowohl die Feuerprobe des Weltkrieges bestanden, als auch gegenüber der Ideologie des Völkerbundes standgehalten. »

Aucun des auteurs allemands ne prétend que l'action de la presse neutre soit de nature à agir défavorablement sur le moral de la nation allemande, par exemple, ce qui pourrait éventuellement être considéré comme une aide indirecte donnée à l'adversaire. La presse neutre est simplement accusée de porter atteinte, par ses critiques, à la dignité de l'Etat allemand et de s'occuper des affaires internes de l'Allemagne.<sup>78</sup>

A notre avis, cela n'a cependant absolument rien à voir avec la neutralité. L'Etat neutre est seulement tenu, selon le droit international de neutralité, de ne pas s'immiscer dans une guerre mettant aux prises d'autres Etats, de ne pas favoriser l'une des parties au détriment de l'autre.<sup>79</sup> Le droit de neutralité ne lui impose aucune obligation concernant ses rapports directs avec un autre Etat et plus particulièrement l'entretien de bonnes relations internationales. En conséquence, l'Etat neutre peut entretenir tels rapports directs qu'il lui convient avec l'un ou l'autre des belligérants sans que le droit de neutralité soit en jeu.<sup>80</sup> Si l'Etat neutre laisse ces relations s'envenimer à l'extrême, en tolérant par exemple des attaques systématiques dans la presse — et quelles que soient les raisons bonnes ou mauvaises qu'il invoquera — l'Etat visé pourra recourir aux représailles qu'il jugera utile de prendre et même éventuellement à

<sup>78</sup> C'est ce qui ressort en particulier de la définition que donne Bockhoff (I) p. 913 de l'attitude neutre: «Denn wir verlangen nur neutrales Verhalten, d. h. das Unterlassen von Angriffen, Verleumdungen und Einmischungen in innerdeutsche Verhältnisse, mehr nicht»; la presse neutre est donc uniquement accusée de s'immiscer dans les affaires intérieures de l'Etat allemand; — cf. égal. Bockhoff (II) p. 62: «Nachdem wir fünf Jahre lang mit unbeschreiblicher Lammsgeduld die Diffamierungskampagnen gegen unsere nationale Ehre erduldet haben und man heute immer noch die historische Legitimität des nationalsozialistischen Regimes bezweifelt...» et p. 63: «Zum allerwenigsten verlangen wir Respekt vor der Tatsache der Existenz des Dritten Reiches als einem nationalsozialistischen Völkerrechtsphänomen»; — dans le même sens les exigences adressées à l'Etat neutre par Bockhoff (III) p. 533: «Der Anspruch auf wahrheitsgemässe Berichterstattung, anständigen Ton, kein Heruntermachen von Volk, Behörden und System, wie auf einseitige aussenpolitische Ausrichtung nach bestimmten Gruppierungen...»

<sup>79</sup> Kleen p. 213: «Le devoir d'impartialité ne concerne que ce qui se rapporte à la guerre.»

<sup>80</sup> C'est dans ce sens également que se prononce Hambro (I) p. 507 en ce qui concerne la neutralité idéologique que tout Etat neutre — selon Bockhoff — devrait observer *en temps de paix*: «In diesem letzteren Fall handelt es sich aber gar nicht um Neutralitätsrecht, sondern lediglich um eine Nicht-einmischungspflicht, bzw. um die Verantwortung des Staates für Handlungen der Einwohner. Dem Neutralitätsrecht bezieht sich ... nur auf Krieg und auf die Beziehungen zwischen Neutralen und Kriegführenden.»

la guerre.<sup>81</sup> Mais dans ce cas extrême il n'y aura pas violation de neutralité de la part de l'agresseur et pour le neutre — théoriquement du moins — participation à la guerre existante. L'on se trouvera en présence d'une guerre particulière entre l'Etat neutre et l'Etat qui s'estimera offensé, même si pratiquement l'Etat neutre se range par la suite dans le camp des ennemis de l'Etat qui l'aura attaqué. Car si l'on admet — à juste titre — que non seulement l'Etat neutre à titre occasionnel, mais également l'Etat neutre à titre permanent conserve le droit de faire la guerre,<sup>82</sup> il faut également admettre que dans certaines conditions une guerre puisse lui être faite sans qu'il y ait nécessairement violation de neutralité; or tel sera en particulier le cas lorsque la situation envisagée ci-dessus se trouvera réalisée.

A quel moment l'attitude de la presse compromettra-t-elle la neutralité proprement dite et à quel moment compromettra-t-elle les relations directes entretenues par l'Etat neutre avec l'Etat intéressé? Le seul énoncé de la question fait apparaître les difficultés de la réponse, car il ne sera pas facile de s'entendre sur ce qui est éventuellement de nature à apporter une aide à l'un ou l'autre des belligérants. Un Etat en guerre ne pourra du reste guère admettre qu'une campagne de presse dans un pays neutre, aussi violente soit-elle, influence d'une manière quelconque la conduite de la guerre et en particulier le moral de sa population, car il reconnaîtrait par là que la volonté de faire la guerre qui est censée exister chez tout peuple en guerre est sujette à caution si elle subit à tel point une influence extérieure; d'autant plus que l'Etat belligérant peut toujours plus ou moins se prémunir contre un tel risque en interdisant l'entrée de la presse neutre sur son territoire.

<sup>81</sup> C'est aussi ce que relève Bockhoff (1) p. 914: «Müssen wir daran erinnern, dass, ganz abgesehen von der Neutralitätsfrage, bereits nach allgemeinem Völkerrecht die Regierungen verpflichtet sind, von ihrem Territorium ausgehende öffentliche Angriffe auf die Ehre anderer Nationen und öffentliche Einmischungen in deren innere Verhältnisse zu unterbinden, dass ein diesbezügliches Unterlassen völkerrechtswidrig ist und dem auf diese Weise dauernd verletzten Staat theoretisch das Recht auf entsprechende Repressalien zusteht?» Bockhoff précise de nouveau ici les reproches adressés à la presse neutre: atteinte à l'honneur de l'Etat et intervention dans les affaires intérieures, question qui, à notre avis, ne concerne pas le droit de neutralité.

<sup>82</sup> Bluntschli, Schweizer, Westlake, Hagerup, Em. Descamps, Rivier, Nys, Ekdahl, Strupp sont d'avis que l'Etat neutre à titre permanent conserve le droit de faire la guerre, tandis que ce droit lui est refusé — à l'exception de la guerre défensive — par Despagnet, Hilty, Jellinek, Whitton, Richter, Kleen; cf. à ce sujet Strupp (III) p. 219 note 33.

En admettant que la presse neutre est capable d'affaiblir le moral de l'armée ou de la population civile, l'Etat belligérant subirait, aussi bien à l'extérieur qu'à l'intérieur, une perte de prestige qui nuirait à son effort de guerre. De même qu'il nie l'influence de la guerre des nerfs exercée par l'adversaire, l'Etat en guerre doit donc nier la possibilité pour la presse neutre de favoriser l'adversaire en minant le moral de la population. C'est bien, croyons-nous, la raison pour laquelle tant Bockhoff que les autres auteurs allemands qui se sont récemment occupés de la neutralité de la Suisse se sont abstenus de prétendre que la presse neutre pouvait avoir un tel effet et qu'ils ont au contraire insisté sur l'atteinte portée au prestige de l'Etat, laquelle, comme nous venons de le voir, ne concerne pas la neutralité, mais uniquement les relations directes que les Etats ont intérêt à entretenir entre eux d'une façon aussi normale que possible.

Relevons au surplus que si de nouveaux devoirs étaient imposés à l'Etat neutre, il y aurait lieu également de fixer quels sont ses droits correspondants, car un Etat indépendant ne pourra jamais accepter des devoirs non accompagnés de droits.<sup>83</sup>

Si l'Etat neutre devait être tenu, du point de vue du droit international, de surveiller la presse de telle façon que celle-ci ne puisse donner lieu à critique de la part de l'un ou l'autre belligérant, il y aurait également lieu, en effet, de prévoir le devoir correspondant des Etats belligérants de contrôler leur presse afin que celle-ci ne puisse donner lieu à critique de la part de l'Etat neutre. Au cours de la seconde guerre mondiale l'Allemagne a, par exemple, toléré les plus graves attaques de presse contre la Suisse en autorisant même la publication d'articles d'auteurs d'origine suisse considérés comme traîtres au pays. La Suisse n'a naturellement jamais prétendu qu'en autorisant la publication dans la presse du Reich d'articles nettement diffamatoires et tendants à compromettre l'indépendance de la Confédération,<sup>84</sup> l'Allemagne commettait une violation de neutralité. Les

<sup>83</sup> Cf. Schindler (III) p. 230 à propos de la neutralité économique.

<sup>84</sup> Voici à titre d'exemple un passage de l'appel lancé au printemps de 1943 par l'Alliance nationale-socialiste suisse aux Suisses établis en Allemagne: «... Il faut que le peuple allemand sache qu'il y a des Suisses, mais qu'il n'y a pas de nation suisse. Etre Suisse, c'est appartenir au peuple allemand et lui être fidèle dans les jours difficiles... Ce devoir est au-dessus de la patrie, nous appartenons au peuple allemand en dépit de notre passeport suisse... Notre patrie doit devenir allemande et le deviendra! Ses paysages sont allemands, des hommes allemands y vivent...»; cf. Gazette de Lausanne du 12 mars 1943.

protestations du Gouvernement suisse ont toujours été basées sur l'entretien de relations de bon voisinage entre les deux pays.

Ainsi donc, du fait de l'impossibilité de définir avec quelque exactitude l'étendue des devoirs et des droits des Etats neutres et plus particulièrement de déterminer ce qui peut être considéré de la part de la presse, c'est-à-dire de la part des particuliers et non de l'Etat, comme une aide à l'un des belligérants au détriment de l'autre, il est à notre avis exclu de songer à établir une règle de droit international quelconque pour fixer les obligations de l'Etat neutre en matière de presse, même si l'on admet le point de vue de l'Etat totalitaire. La difficulté d'établir des règles précises dans ce domaine a du reste également été admise par ceux qui se sont prononcés pour l'extension des devoirs de neutralité à la presse.<sup>85</sup>

#### **6. Nécessité pour l'Etat neutre de surveiller la presse indépendamment de toute règle de droit international de neutralité**

L'absence de toute règle de droit international au sujet des mesures à prendre par l'Etat neutre en matière de presse ne signifie cependant pas que l'Etat neutre peut se désintéresser complètement de la question. La nécessité d'une intervention de l'Etat neutre en matière de presse au cours d'une guerre n'est contestée par aucune personne raisonnable, car, comme nous l'avons vu, la neutralité n'est pas seu-

---

<sup>85</sup> Cf. en particulier Bilfinger p. 785: «Soweit es... auf die Intensität eines Verhaltens, wie hier im Falle der Presse, ankommt, um dasselbe als völkerrechtswidrige Neutralitätsverletzung und nicht vielmehr lediglich als unfreundliche Handlung oder als Verstoss gegen die Staatenmoral zu qualifizieren, können die Meinungen in concreto auseinandergehen. Hier, an der Grenzziehung zwischen völkerrechtswidrigem und nur politischem Verstoss liegt die einzige Schwierigkeit; die Problematik besteht auf dem kasuistischen Gebiet und ist insoweit einem Versuch genereller Lösung schwer zugänglich»; et Bilfinger conclut à p. 797: «Praktisch wird die Beurteilung in den einzelnen Fällen meist darauf hinauskommen, dass die von der Presse geübte Kritik mindestens dann als unneutral gewertet wird, wenn sie durch systematische Einseitigkeit oder durch aufreizende Gehässigkeit oder durch tendenziöse Falschmeldungen den Rechtsfrieden verletzt.» Mais le parti pris, la critique et les fausses nouvelles, du moment qu'on leur dénie la possibilité d'influencer en temps de guerre le «moral» de la population de l'Etat intéressé et en conséquence de favoriser l'autre partie belligérante, ne sont susceptibles tout au plus que de compromettre les bonnes relations entretenues d'Etat à Etat, et cela aussi bien en temps de guerre qu'en temps de paix; donc même en supposant que le devoir de neutralité s'étend également à la presse, le critère proposé par Bilfinger est inapplicable.

lement un concept juridique, mais c'est avant tout une attitude de fait, qui doit comme telle tenir compte des circonstances.<sup>86</sup>

C'est la raison pour laquelle la Suisse a pris des mesures pour réglementer la presse aussi bien de 1914 à 1918 qu'au cours de la seconde guerre mondiale. Ce qui caractérise les mesures prises, c'est précisément qu'elles ne sont pas la conséquence d'une obligation de droit international, mais qu'elles résultent de la politique de neutralité pratiquée par la Suisse.<sup>87</sup> Et encore faut-il entendre sous l'expression générale de « politique de neutralité » aussi bien les mesures prises pour sauvegarder la neutralité que celles ayant pour but de maintenir de bonnes relations avec chacun des belligérants et qui en conséquence, à proprement parler, ne concernent pas la neutralité. Ici également il est impossible de distinguer exactement ce qui appartient à la sauvegarde de la neutralité proprement dite et ce qui concerne l'entretien de relations internationales correctes. Aussi toutes les mesures prises l'ont toujours été afin d'assurer à la fois le maintien de la sécurité et de l'indépendance du pays et la neutralité.<sup>88</sup>

Du moment que les mesures prises le sont en application de la politique de neutralité de l'Etat et non en application de règles de droit international, l'Etat neutre est seul juge des mesures qu'il estime opportunes et il n'a de compte à rendre à aucun autre Etat. Comme

<sup>86</sup> Cf. Schindler (VI), *Die schweizerische Neutralität und die Sanktionen*, dans: *Völkerbund und Völkerrecht*, 1935/1936 p. 528: « Die primäre Pflicht des Neutralen — sich selbst und den anderen gegenüber — ist die Aufrechterhaltung der Neutralität. Er darf das freie Ermessen nicht so gebrauchen, dass dadurch die Neutralität selbst — nicht juristisch, aber rein faktisch — in Frage gestellt wird. Denn auch eine juristische zulässige Handlung kann die Neutralität tatsächlich gefährden »; — égal Lalive p. 21: « La neutralité n'est pas tant un statut juridique, qui consiste à déterminer l'essentiel de ce qui pourra être conservé de l'état normal, que l'art de rester en paix, conception avant tout politique »; dans le même sens Bonjour p. 9.

<sup>87</sup> Paulick p. 156 admet que l'Etat neutre — au contraire de l'Etat neutralisé — est seul juge des mesures à prendre, en relevant que « Die Entscheidung darüber, ob der neutrale Staat gegen Sympathie- und Antipathieundgebungen ... seiner Angehörigen in bezug auf die Kriegführenden einzuschreiten hat — sowohl präventiv wie repressiv —, liegt auf dem Gebiete der Neutralitätspolitik ». — Comme le constate Schindler (I) p. 530, la Suisse s'est souvent, dans l'intérêt de ses relations internationales, imposée des restrictions qui n'étaient pas nécessaires du point de vue du droit international « und die Schweiz keinesfalls als Rechtspflicht gegenüber dem Ausland anerkennen kann ».

<sup>88</sup> Cf. p. ex. A. F. du 30 août 1939 donnant pouvoir et mandat au Conseil fédéral de prendre les mesures nécessaires pour maintenir la sécurité, l'indépendance et la neutralité de la Suisse (L. F. 1939 p. 781), ainsi que l'arrêté fondamental de la division Presse et Radio du 8 septembre 1939.

la neutralité est essentiellement une question de fait, il se laissera naturellement guider par certaines considérations de politique extérieure, en évitant en particulier tout ce qui pourrait être jugé comme une attitude hostile par les Etats belligérants. Mais l'Etat neutre décidera seul jusqu'où il peut aller dans la voie des mesures restrictives à l'égard de la presse, sans compromettre son existence. Car l'indépendance du pays n'est pas assurée uniquement par des mesures défensives. La nation tout entière doit pouvoir juger de la situation et connaître les raisons pour lesquelles ce qui se passe dans tel ou tel pays ne peut servir d'exemple à la Suisse. Un petit Etat démocratique, même s'il a déclaré une fois pour toutes qu'il entendait rester neutre dans tous conflits, ne saurait abdiquer sa souveraineté.

Il est admis en droit international que l'Etat neutre doit être à même de défendre militairement sa neutralité; mais pour être, le cas échéant, en mesure de se défendre, une préparation militaire est nécessaire déjà en temps de paix et encore à plus forte raison en temps de guerre.<sup>89</sup> Or la défense d'un Etat englobe non seulement des mesures militaires et économiques, mais aussi des mesures propres à assurer la défense spirituelle du pays<sup>90</sup> car, les exemples que l'on rencontre au cours de l'histoire suffisent à le prouver, un peuple qui n'a pas la volonté de se défendre, qui n'est pas uni et qui n'est pas persuadé de combattre pour une juste cause, est à la merci de ses ennemis.<sup>91</sup> Si l'Etat neutre a des raisons de craindre l'influence idéologique qu'un de ses voisins peut exercer, influence de nature à

<sup>89</sup> Cf. v. Verdross, *Heilige und unsittliche Staatsverträge*, dans: *Völkerbund und Völkerrecht*, vol. 2, 1935/1936, p. 167: « Diese im allgemeinen Völkerrecht wurzelnde Verteidigungspflicht der neutralen Staaten kann aber offenkundig nur von einem Staat erfüllt werden, der schon in Friedenszeiten eine solche Armee aufgestellt und ausgebildet hat, die geeignet ist, militärische Angriffe von aussen abzuwehren. »

<sup>90</sup> Comme le constate Schindler (I) p. 533, « Die Kritiker der Presse der neutralen Länder scheinen auch vollständig zu übersehen, dass zur Neutralität die Landesverteidigung gehört. Denn ohne Landesverteidigung gibt es keine Unabhängigkeit und ohne Unabhängigkeit keine Neutralität »; et Schindler ajoute à p. 534 que la défense spirituelle du pays est aussi nécessaire aujourd'hui que la défense militaire.

<sup>91</sup> Feldmann (V), *La situation de la Suisse face à la quatrième année de guerre*, p. 23, a pertinemment relevé « que jamais jusqu'ici la Suisse n'est tombée sous une domination étrangère par le seul effet de la suprématie militaire d'un agresseur, mais bien — pour reprendre une parole de Paul Schweizer dans son histoire de la neutralité suisse — alors seulement que des dissensions internes paralysèrent la volonté défensive du pays, que les partis « suisses » se compromirent avec des puissances étrangères ou même, par leurs menées de trahison, appelèrent l'étranger à violer le territoire suisse ».

compromettre son indépendance, il serait dangereux pour lui d'interdire à la presse de discuter ouvertement — mais correctement — les différences de conception existantes, sous prétexte qu'une telle discussion est de nature à compromettre les relations d'Etat à Etat. Car le danger sera moindre pour l'Etat neutre de courir le risque d'une guerre en étant à tout point de vue prêt à se défendre, que de dépendre des intentions d'un de ses voisins qui ne manquerait pas de profiter de la situation dans laquelle se trouverait l'Etat neutre chez lequel la volonté de se défendre ferait défaut.<sup>92</sup>

L'Etat neutre doit donc prendre toutes les mesures que la prudence commande pour pouvoir sauvegarder sa neutralité, mais seulement autant que ces mesures sont compatibles avec sa dignité d'Etat, avec son indépendance et avec les principes de liberté qui sont la condition de son existence.<sup>93</sup> L'on ne doit en effet jamais oublier que la neutralité n'est pas un but en soi, mais uniquement un moyen d'assurer la vie et le bien-être de la population ainsi que le respect des libertés individuelles. Or tout Etat indépendant est seul juge des moyens qu'il emploie.<sup>94</sup> Si l'un des belligérants ne peut se contenter de la politique de neutralité appliquée par la Suisse, il pourra, le cas échéant, appliquer telle mesure de représailles qui lui conviendra — en invoquant non le droit, mais la force<sup>95</sup> — et même recourir à la guerre. Ce risque, la Suisse doit être prête à le courir,<sup>96</sup> car si elle est

<sup>92</sup> Cf. Nippold (II) p. 8: «Wenn man diese Auffassung (obligation d'observer une stricte neutralité morale) akzeptieren wollte, so würde man für unser Volk eine ernsthafte moralische Gefahr schaffen, eine Gefahr, die mindestens ebenso bedenklich wäre wie diejenige, die sich aus dem andern Extrem... ergeben würde.»

<sup>93</sup> C'est dans ce sens également que M. Salazar, président du Conseil portugais, a parlé de la neutralité de son pays dans une allocution prononcée le 27 août 1943: «La neutralité n'est pas le synonyme de paix inviolable ou d'indifférence en face des souffrances d'autrui. Nous voulons la paix, mais avant la paix nous devons défendre nos droits sacrés et sauvegarder notre intégrité, notre indépendance et notre honneur»; cf. Gazette de Lausanne du 24 septembre 1943.

<sup>94</sup> Cf. Richter p. 239: «Jeder Staat kann nur das tun, was für ihn am vorteilhaftesten ist, will er sich nicht selbst schädigen»; Nippold (II) p. 19: «Die Rücksicht auf unsere eigenen Interessen muss uns schliesslich wichtiger sein als die Rücksicht auf unsere Nachbarn.»

<sup>95</sup> Il est vrai que, comme l'a relevé Hagerup p. 2: «Il n'y a pas d'acte de violence qu'on ne cherche à justifier par des arguments juridiques.»

<sup>96</sup> Nous souscrivons entièrement à la déclaration de Feldmann (V) p. 22: «Jamais encore, et aujourd'hui pas davantage, le vrai danger n'a été le courage, mais bien la peur; et une politique de peur serait à tout point de vue, y compris ce 'réalisme politique' tant vanté, la plus précaire, la plus vaine, la plus dangereuse, et donc la pire politique que nous pussions faire.»

allée dans sa politique de neutralité aussi loin qu'elle estimait pouvoir le faire sans compromettre sa souveraineté, elle doit être prête à un moment donné à défendre par les armes le maintien de ce qu'elle juge indispensable à son existence.<sup>97</sup> Or ce moment limite, l'Etat neutre est seul à pouvoir le fixer.

Et par là nous avons également répondu à la question de savoir si les mesures relevant de la politique de neutralité appliquées par la Suisse à l'égard de la presse, tout d'abord de 1914 à 1918 puis au cours de la seconde guerre mondiale, ont été suffisantes ou non. Les mesures prises résultant uniquement de la politique de neutralité suivie par la Suisse, celle-ci est seule à même de décider si les restrictions appliquées sont suffisantes ou non pour atteindre le but recherché, c'est-à-dire sauvegarder l'indépendance et la neutralité du pays. La Constitution fédérale fait un devoir à l'Assemblée fédérale et au Conseil fédéral de prendre toutes mesures nécessaires pour assurer la sécurité, l'indépendance du pays et sa neutralité, mais ne leur demande pas d'aller plus loin. Elle ne leur commande pas, par exemple, d'obtenir l'approbation des Etats belligérants quant à l'attitude de neutralité qu'entend observer la Confédération, ce qui du reste serait incompatible avec la souveraineté nationale.<sup>98</sup> La Confédération, c'est-à-dire l'Assemblée fédérale et le Conseil fédéral et plus spécialement ce dernier sur la base des pleins pouvoirs qui lui ont été accordés en 1914 comme en 1939, sont seuls juges des mesures à prendre<sup>99</sup> et dès le moment où la neutralité a été sauvegardée il en résulte, par ce fait même, que les mesures prises ont été suffisantes puisque le but visé a été atteint.

Le fait pour la Suisse d'être entraînée dans la guerre ne signi-

---

<sup>97</sup> Cf. Schindler (I) p. 530: «Dass aber das gute Einvernehmen mit dem Ausland weder durch militärische, noch durch geistige Abrüstung erkauft wird, dürfte gerade im heutigen Deutschland unbestritten sein»; également Schindler (III) p. 210: «In den Erörterungen, die von seiten Kriegführender über die Rechte und Pflichten der Neutralen angestellt werden... wird meist übersehen, dass die Selbsterhaltung das erste Gebot auch eines neutralen Staates ist, da dieser kein geringeres Lebensrecht besitzt als der Kriegführende.»

<sup>98</sup> Comme le fait remarquer Schindler (III) p. 210: «Die Massnahmen einer neutralen Regierung dürfen auch nicht unter dem Gesichtspunkt der Interessen des einen oder andern Kriegführenden beurteilt werden, da sie sich selbstverständlich, im Rahmen des bestehenden Rechtes, in erster Linie nach den Interessen des eigenen Volkes, nicht nach den Wünschen des Auslandes richten.»

<sup>99</sup> Cf. Ludwig p. 21.

ferait du reste pas nécessairement que les mesures appliquées ont été insuffisantes du point de vue de la politique de neutralité. La Suisse pourrait, par exemple, se trouver entraînée dans la guerre pour des motifs sur lesquels elle n'est à même d'exercer aucune influence; il en est en particulier ainsi des motifs stratégiques qui peuvent inciter l'un ou l'autre des belligérants à passer par le territoire neutre. Il est évident que dans un tel cas la politique de neutralité pratiquée n'est pour rien dans la violation de la neutralité, même si l'Etat belligérant prend prétexte d'une insuffisance des mesures prises pour tenter de justifier son action.<sup>100</sup> M. Goebbels, ministre du Reich de la propagande, a du reste déclaré au mois de mars 1941, devant les représentants de la presse étrangère à Berlin, que l'attitude adoptée par certains journaux suisses n'exerçait absolument aucune influence sur les décisions que l'Allemagne était amenée à prendre, la politique de guerre du Reich étant déterminée uniquement par des motifs stratégiques.<sup>101</sup>

### 7. Conclusions

Il résulte de ce que nous avons vu au cours de notre étude qu'au point de vue du droit international de neutralité actuel, la Suisse n'a pas l'obligation d'intervenir en matière de presse, ni en temps de guerre ni en temps de paix, et que toutes les mesures qu'elle a été amenée à prendre aussi bien de 1914 à 1918 qu'au cours de la seconde guerre mondiale l'ont été en application de la politique de neutralité que la Constitution fait un devoir à l'Assemblée fédérale et au Conseil fédéral de suivre.

La neutralité, en tant que maxime politique, a été observée par la Suisse depuis Marignan et son principe a été introduit dans la Constitution fédérale en 1848, parce qu'elle a été considérée comme un des moyens d'assurer les destinées de la Confédération. « Et c'est ainsi qu'encore aujourd'hui nous devons l'apprécier, non pour elle-même, comme ‚selbstzweck‘, diraient nos Confédérés de la Suisse allemande, mais comme un des facteurs, parmi les autres, qui sont de

<sup>100</sup> C'est à juste raison que Schindler (I), tout en s'opposant à une extension des devoirs de neutralité, relève à p. 529 que « jede derartige Ausweitung des Neutralitätsbegriffs schafft für denjenigen, der sie aufstellt, ein höchst einfaches Mittel, um den neutralen Staat der Neutralitätsverletzung zu bezichtigen ».

<sup>101</sup> Cf. « Neue Zürcher Zeitung » n° 381 du 11 mars 1941.

nature à réaliser les conditions dans lesquelles nous désirons continuer à vivre au milieu des autres nations.»<sup>102</sup> Mais précisément parce que la neutralité n'est qu'un moyen, la Suisse ne saurait pour son maintien sacrifier les libertés individuelles au delà des restrictions qui peuvent être imposées — et acceptées par la population — sans porter atteinte au but fixé à la Confédération par l'article 2 de la Constitution: «La Confédération a pour but d'assurer l'indépendance de la patrie contre l'étranger, de maintenir la tranquillité et l'ordre à l'intérieur, de protéger la liberté et les droits des confédérés et d'accroître leur prospérité commune.» C'est dans les limites des tâches ainsi fixées que la politique de neutralité doit être appliquée.

---

<sup>102</sup> Cf. Borel (I) p. 4.

## BIBLIOGRAPHIE

Nous ne reprenons ci-dessous que les principaux ouvrages consultés. Ils ne sont mentionnés au complet au cours de notre travail qu'à la première citation; ensuite seul le nom de l'auteur est indiqué, suivi éventuellement d'un chiffre romain pour distinguer les différents ouvrages d'un même auteur.

Les ouvrages non repris dans la bibliographie font en revanche, à chaque mention, l'objet d'une citation complète.

- Albrecht Kurt: *Neutralität und Presse. — Die publizistische Haltung der Schweiz während des Kriegsjahres 1939/40 und ihre völkerrechtliche Beurteilung.* — Dresde 1942.
- Ammann Klaus: *Pressefreiheit und Pressenotrecht*, dans: Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Gemeinde-Verwaltung n° 5 du 1<sup>er</sup> mars 1944 p. 73-78 et n° 6 du 15 mars 1944 p. 97-105. — Zurich.
- d'Astorg Bertrand: *La neutralité et son réveil dans la crise de la Société des nations.* — Paris 1938.
- Astrow Wladimir: *Grenzen der Freiheit in der Demokratie.* — Zurich 1939.
- Barbier Georges: *Code expliqué de la presse*, 2 vol. — Paris 1887.
- Baumann H. H.: *Über die psychologische Funktion der Presse*; thèse. — Zurich 1941.
- Berber Fritz: *Echte und falsche Neutralität*, dans: Monatshefte für Auswärtige Politik, 6<sup>e</sup> année 1939 I p. 158 et s.
- Bilfinger Carl: *Neutralität und Presse*, dans: Monatshefte für Auswärtige Politik, 6<sup>e</sup> année 1939 II p. 783 et s.
- Blocher Eduard: *Belgische Neutralität und Schweizerische Neutralität.* — Zurich 1915.
- Blumer J. J. et Morel J.: *Handbuch des Schweizerischen Bundesstaatsrechtes*, vol. I. — Bâle 1891.
- Bluntschli M.: *Le droit international codifié* (traduit de l'allemand par C. Lardy). — Paris 1870.
- Bockhoff E. H. (I): *Ganze oder halbe Neutralität*, dans: Nationalsozialistische Monatshefte. — Munich, 1938 p. 910 et s.
- (II): *Neutralität und Demokratie im 20. Jahrhundert*, dans: Nationalsozialistische Monatshefte, Munich 1939 p. 46 et s.
- (III): *Begriff und Wirklichkeit der Neutralität*, dans: Zeitschrift für öffentliches Recht, vol. XIX p. 516 et s. — Vienne 1939.

- Bonard A.: *La jurisprudence du Tribunal fédéral en matière de presse.* — Lausanne 1905.
- Bonfils Henri: *Manuel de droit international public.* Paris 1914.
- Bonjour Edgar: *Die schweizerische Neutralität.* — Berne 1943; égal. traduit en français: *La neutralité suisse.* — Neuchâtel 1944.
- Borel Eugène (I): *La neutralité de la Suisse dans la Société des nations.* — Zurich 1920.
- (II): *La neutralité*, dans: Académie diplomatique internationale. Séances et travaux. Paris, 10<sup>e</sup> année, n<sup>o</sup> 3, octobre 1936.
- Borgeaud Charles (I): *La neutralité suisse au centre de la Société des nations.* — Genève 1920.
- (II): *La neutralité historique et constitutionnelle de la Suisse.* — Genève 1919.
- Brodnitz Georg: *Das System des Wirtschaftskrieges.* — Tübingen 1920.
- Broye Eugène: *La censure politique et militaire en Suisse pendant la guerre de 1914-1918.* — Neuchâtel s. d.
- Brunner Edwin: *Über die rechtliche Natur der schweizerischen Neutralität*; thèse. — Zurich 1918.
- Büchi Albert: *Die Ausbildung der schweizerischen Neutralität.* — Coire 1917.
- Burckhardt W. (I): *Die völkerrechtliche Verantwortlichkeit der Staaten.* — Berne 1924.
- (II): *Staatliche Autorität und geistige Freiheit.* — Zurich 1936.
- (III): *Kommentar der schweizerischen Bundesverfassung* 3<sup>e</sup> éd. — Berne 1931.
- (IV): *Die Unvollkommenheit des Völkerrechts.* — Berne 1923.
- (V): *Die Organisation der Rechtsgemeinschaft.* — Bâle 1927.
- (VI): *L'Etat et le droit.* — Bâle 1931.
- (VII): *Gedanken eines Neutralen*, dans: Politisches Jahrbuch der Schweizerischen Eidgenossenschaft. — Berne 1914.
- (VIII): *Neutrale Politik*, dans: Politisches Jahrbuch der Schweizerischen Eidgenossenschaft. — Berne 1912.
- Calonder F. L.: *Ein Beitrag zur Frage der schweizerischen Neutralität*; thèse. — Zurich 1890.
- Castella Gaston: *La neutralité suisse.* — Fribourg 1917.
- Chapuisat Edouard: *La Suisse et les Traités de 1815.* — Genève s. d.
- Chaudet Gustave: *La réglementation administrative de la presse dans les principaux pays*; thèse. — Lausanne 1938.

- Christinger Raymond:<sup>1</sup> *Le développement de la presse et son influence sur la responsabilité internationale de l'Etat*; thèse. — Genève 1944.
- Coudenhove-Kalergi: *L'homme et l'Etat totalitaire*. — Paris 1938.
- Cramer Lucien: *Notre neutralité*. — Genève 1916.
- Curti Eugen: *Der Schutz des Staates gegen landesverräterische Umtriebe*, dans: Schweizerische Monatshefte für Politik und Kultur, 8<sup>e</sup> année 1928/29 p. 419 et s. — Zurich.
- Dareste F.R.: *Les Constitutions modernes*, 6 vol. Paris 1929 à 1934.
- Delhorbe Florian: *Essai sur le neutre*. — Paris 1917.
- Doka C.: *Neutralitätsrecht und Neutralitätspolitik*, dans: Die Schweiz, ein nationales Jahrbuch 1938 p. 59 et s.
- Durand C.-J.: *Le régime de la presse en Angleterre*; thèse. — Paris 1928.
- Falke Konrad (I): *Der Geist der Gewalt und eine Auseinandersetzung über die schweizerische Neutralität*. — Zurich 1934.
- (II): *Das demokratische Ideal und unsere nationale Erziehung*. — Zurich 1915.
- (III): *Welt-Neutralität*. — Zurich 1919.
- Feldmann Marcus (I): *Über die Entwicklung der Pressefreiheit*, dans: Zeitschrift des Bernischen Juristenvereins 1937 p. 1 et s.
- (II): *Grundlagen und Grenzen der Pressefreiheit in der Schweiz*, dans: «La Presse Suisse». — Lucerne 1933.
- (III): *Pressefreiheit und Neutralität*, dans: Schweizerische Monatshefte für Politik und Kultur. — Zürich, avril 1942 p. 1 et s.
- (IV): *Grenzen der Freiheit*, dans: Schweizerische Monatshefte für Politik und Kultur. — Zurich, novembre 1943 p. 415 et s.
- (V): *La situation de la Suisse face à la quatrième année de guerre*. — Genève 1942.
- v. Fischer-Treuenfeld E.: *Die Beschränkung der völkerrechtlichen Handlungsfähigkeit der dauernd neutralen Staaten durch den Neutralitätsvertrag*; thèse. — Borna-Leipzig 1908.
- Fleiner Fritz (I): *Die Schweiz und der Völkerbund*. — Bâle 1919.
- (II): *Schweizerisches Bundesstaatsrecht*. — Tübingen 1923.
- Frank Reinhard: *Über Neutralitätsgesetze*. — Tübingen 1921.
- Frey Emil: *Die Neutralität der Schweiz*. — Winterthur 1900.

<sup>1</sup> Cet ouvrage ayant paru alors que notre travail était achevé, il ne nous a pas été possible d'en tenir compte. Nous le citons néanmoins pour que la bibliographie soit complète.

- v. Freytagh-Loringhoven: *Neue Neutralität*, dans: Zeitschrift für Völkerrecht, vol. XX p. 1 et s. — Berlin 1936.
- Gagliardi E. (I): *Neutralität und eidgenössischer Staatsgedanke*. — Zurich 1915.
- (II): *Die Entstehung der schweizerischen Neutralität*. — Zurich 1915.
- Giran Etienne: *De la neutralité morale*. — Amsterdam 1913.
- Goebel Karl: *Totaler Staat und Presse*; thèse. — Fribourg en Brisgau 1936.
- Gossin Albert: *La Presse suisse*; thèse. — Neuchâtel 1936.
- Gut Theodor: *Schweizerische Aussenpolitik*. — Zurich 1939.
- Haase Joachim: *Wandlungen des Neutralitätsbegriffs*. — Leipzig 1932.
- Hachfeld Eckart: *Die Stellung der Presse im alten und neuen Staat*; thèse. — Marburg 1935.
- Hagerup Francis: *La neutralité permanente*. — Paris 1905.
- Hambro Edvard (I): *Ideologische Neutralität*, dans: Zeitschrift für öffentliches Recht, vol. XIX p. 502 et s. — Vienne 1939.
- (II): *Das Neutralitätsrecht der nordischen Staaten*, dans: Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, 1938 p. 445 et s.
- Hamburger Ernest: *Le ministère allemand de la propagande*, dans: Cahiers de la presse 1939 p. 298 et s. — Paris 1939.
- Hemberger J.: *Zur Lehre vom Neutralitätsrecht*; thèse. — Fribourg en Brisgau 1901.
- Henne Rudolf: *Der Englische Freiheitsbegriff*; thèse. — Zurich 1927.
- Henry Maurice: *Les causes de la neutralité de la Suisse et son attitude pendant la guerre de 1914—1918*; thèse. — Genève 1934.
- Heri Max: *Die Neutralität der Schweiz in der Zeit des Dreibundes*; thèse. — Fribourg 1937.
- Herzog Jürg: *Die staatsrechtlichen Grundlagen der Schweizer Presse*; thèse. — Bâle 1942 (dactylographiée).
- v. Heyden Alfred: *Die Neutralitätserklärungen und ihre quellen-geschichtliche Entwicklung*; thèse. — Greifswald 1901.
- Hilty Carl: *Die Neutralität der Schweiz in ihrer heutigen Auffassung*. — Berne 1889.
- His Edouard: *Geschichte des neuern Schweizerischen Staatsrechts*, 2 vol. — Bâle 1929.
- Hofer Cuno: *Le rôle de la neutralité dans notre politique étrangère*. — Lausanne 1913.
- Huber Hans: *Demokratie und staatliche Autorität*. — Zurich 1939.
- Huber Helmut: *Die Nichtangriffs- und Neutralitätsverträge*; thèse. — Emsdetten 1936.

- Huber Max (I): *Die Gleichheit der Staaten*. — Sonderabdruck der «Juristische Festgabe des Auslandes zu Joseph Kohlers 60. Geburtstag». — Stuttgart.
- (II): *Die schweizerische Neutralität und der Völkerbund*. — Copenhague 1924.
- (III): *Das Neutralitätsrecht in seiner neuesten Gestaltung*. — Zurich 1908.
- Jaeger René: *Über die Rolle der Neutralität im Völkerbund und die Gestaltung der dauernden Neutralität der Schweiz*; thèse. — Berne 1942.
- Janssen Clemens: *Neutralitätswidrige Unterstützung im modernen Völkerrecht*; thèse. — Greifswald 1919.
- Keppler Kurt: *Die neue Neutralität der Schweiz*, dans: *Zeitschrift für öffentliches Recht*, vol. XVIII, p. 505 et s. — Vienne 1939.
- Kleen Richard: *Lois et usages de la neutralité*. — Paris 1898.
- Korner Hans: *Das Recht der freien Meinungsäußerung im Verhältnis zu den Forderungen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit und Sittlichkeit*; thèse. — Fribourg 1937.
- Krauel Wolfgang: *Neutralität, Neutralisation und Befriedung im Völkerrecht*; thèse. — Greifswald 1915.
- Kunz Josef L.: *Kriegsrecht und Neutralitätsrecht*. — Vienne 1935.
- Lalive Jean-Flavien: *Le droit de la neutralité et le problème des crédits consentis par les neutres aux belligérants*; thèse. — Genève 1941.
- Lefur et Chklaver: *Recueil de textes de droit international public*. — Paris 1928.
- Le Rôle intellectuel de la presse, cahier n° 1 publié par l'Institut international de coopération intellectuelle. — Paris 1933.
- Loosli C. A. (I): *Wir Schweizer und unsere Beziehungen zum Ausland*. — Zurich 1917.
- (II): *Ausländische Einflüsse in der Schweiz*. — Zurich 1917.
- Ludwig Karl: *Die Freiheit der Presse*. — Bâle 1941.
- Maffert S.: *L'évolution de la neutralité de 1914 à la guerre de 1939*; thèse. — Paris 1943.
- Martin Jean: *Le rôle de la presse dans la formation de l'opinion publique*. — Le Caire 1939.
- Mettetal Roger: *La neutralité et la Société des nations*; thèse. — Paris 1920.
- Mona Pietro: *Schweizerische Neutralität und Landesverteidigung*; thèse. — Berne 1936.
- v. Moos H.: *Die Schweiz zwischen zwei Rechtswelten*. — Berne 1940.

- Morel Alphonse: *La neutralité de la Suisse et la Société des nations*; thèse. — Lausanne 1931.
- Moriaud Paul: *La Société des nations et la Suisse*. — Berne 1919.
- Moser Fritz C.: *Die Schweizer Presse in Vergangenheit und Gegenwart*, dans: Zeitungs-Verlag 1927, nos 37, 38, 39, 40 et 41. — Berlin.
- Nippold O. (I): *Neutralität und Völkerrecht*. — Zurich 1917.
- (II): *Neutrale Pflichten und nationale Aufgaben*. — Zurich 1916.
- (III): *Der Völkerbundsvertrag und die Frage des Beitritts der Schweiz*. — Berne 1919.
- (IV): *Le développement historique du droit international depuis le Congrès de Vienne*. — Paris 1925.
- (V): *Die Auswärtige Politik und die öffentliche Meinung*. — Stuttgart 1912.
- Nys E.: *Le droit international*, 3 vol. — Bruxelles 1912.
- Otto Siegfried: *Die Neutralität im Landkriege*; thèse. — Würzburg 1932.
- Paccaud Auguste: *Du régime de la presse en Europe et aux Etats-Unis*; thèse. — Lausanne 1887.
- v. Pacher Gustav: *Die Dreiverbandspresse*. — Leipzig 1915.
- Paulick Helmut: *Geschichtliche Entwicklung und rechtliche Grundlage der sogenannten Dauernden Neutralität der Schweiz unter besonderer Berücksichtigung der Weltkriegszeit*. — Leipzig 1940.
- Payen Edouard: *La neutralisation de la Suisse et de la Savoie*. — Paris 1917.
- Piccioni C.: *Essai sur la neutralité perpétuelle*. — Paris 1902.
- Pictet Edmond: *Biographie, travaux et correspondance diplomatique de C. Pictet de Rochemont*. — Genève 1892.
- Pictet de Rochemont Ch.: *De la Suisse dans l'intérêt de l'Europe, ou Examen d'une opinion énoncée à la tribune par le Général Sébastiani*. — Paris 1821.
- Politis Nicolas (I): *Les nouvelles tendances du droit international*. — Paris 1927.
- (II): *La neutralité et la paix*. — Paris 1935.
- Potulicki Michel: *La répression des délits de presse*; thèse. — Genève 1928.
- Rappard W. E. (I): *L'entrée de la Suisse dans la Société des nations*. — Genève 1924.
- (II): *L'individu et l'état en Suisse*. — Zurich 1939.
- Regnaut H.: *Des effets de la neutralité perpétuelle en temps de paix*; thèse. — Paris 1898.

- Richter Siegfried: *Die Neutralisation von Staaten*. — Berlin 1913.
- van Royen: *Analyse du problème de la neutralité au cours de l'évolution du droit des gens*. — La Haye 1938.
- v. Salis A.: *Die Neutralität der Schweiz*. — Leipzig 1915.
- Saudler Richard: *La neutralité nordique*, dans: Revue Le Nord, Copenhague, n° 1-2 1938 p. 29 et s. et égal. dans: Revue de droit international, vol. 22, 1938, p. 326 et s.
- Sauser-Hall G.: *Des belligérants internés chez les neutres*; thèse. — Genève 1910.
- Schempp Otto: *Der neutrale Westen*. — Leipzig 1939.
- Scherrer Rudolf: *Die Begrenzung der Pressefreiheit durch das Strafrecht*. — Zurich 1929.
- Schindler Dietrich (I): *Neutralität und Presse*, dans: Neue Schweizer Rundschau 1939 p. 521 et s.
- (II): *Mémoire sur la notion de neutralité dans un système comportant la répression du recours à la guerre*. — Mémoire suisse présenté à la 8<sup>e</sup> Conférence des Hautes Etudes internationales à la demande de l'Institut international de Coopération intellectuelle de la Société des Nations, mars 1935 (dactylographié).
- (III): *Wirtschaftspolitik und Neutralität*, dans: Revue suisse de jurisprudence, 38<sup>e</sup> année, n° 14 p. 209-214 et n° 15 p. 225-231.
- (IV): *Presserecht in der Kriegszeit*, dans: Revue suisse de jurisprudence, 39<sup>e</sup> année, n° 31 p. 477-483.
- (V): *Über die Bildung des Staatswillens in der Demokratie*. — Zurich 1921.
- (VI): *Die schweizerische Neutralität und die Sanktionen*, dans: Völkerbund und Völkerrecht, 2<sup>e</sup> année, 1935/1936, p. 524 et s. — Berlin 1935.
- (VII): *Die Stellungnahme der Schweiz zur Völkerbundsreform*, dans: Völkerbund und Völkerrecht, 4<sup>e</sup> année, 1937/1938, p. 268 et s. — Berlin 1937.
- (VIII): *Die Wiederherstellung der umfassenden Neutralität der Schweiz*, dans: Völkerbund und Völkerrecht, 4<sup>e</sup> année, 1937/1938, p. 689 et s. — Berlin 1937.
- (IX): *La neutralité suisse de 1920 à 1938*; extrait de la Revue de droit international et de législation comparée, 1938, p. 433 et s.; égal. (en allemand) dans: Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, 1938, p. 413.
- Schlatter Ernst: *Der unerlaubte Nachrichtendienst im schweizerischen Recht*; thèse. — Zurich 1931.

- Schmitt Carl (I): *Positionen und Begriffe* (1923-1939). — Hambourg 1939.
- (II): *Totaler Feind, totaler Krieg, totaler Staat*, dans: *Völkerbund und Völkerrecht*, 4<sup>e</sup> année 1937/1938, p. 139 et s. — Berlin 1937.
- (III): *Das neue Vae Neutris*, dans: *Völkerbund und Völkerrecht*, 4<sup>e</sup> année 1937/1938, p. 633 et s. — Berlin 1937.
- (IV): *Völkerrechtliche Neutralität und völkische Totalität*, dans: *Monatshefte für Auswärtige Politik*, 5<sup>e</sup> année 1938 II, p. 613 et s. — (Cf. égal. traduction française: *Neutralité en droit des gens et totalité «völkisch»*, dans: *Revue de droit international* vol. 22, 1938, p. 316 et s.).
- Schollenberger J. (I): *Die Schweiz seit 1848*. — Berlin 1908.
- (II): *Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft*. — Berlin 1905.
- Schönenberg Karl: *Die schweizerische Neutralität in Geschichte und Gegenwart bis Juli 1940*. — Einsiedeln 1940.
- Schopfer Sydney: *Le principe juridique de la neutralité et son évolution dans l'histoire du droit de guerre*; thèse. — Lausanne 1894.
- Schrieber K. F. et Willi A.: *Presserecht*. — Berlin 1936.
- Schürch Ernst: *Von der Verantwortlichkeit der Presse*, dans: *Die Schweiz, ein nationales Jahrbuch* 1936, p. 128 et s.
- Schürch Gerhart: *Der strafrechtliche Schutz der öffentlichen Ordnung*; thèse. — Berne 1936.
- Schweizer Paul: *Geschichte der Schweizerischen Neutralität*. — Frauenfeld 1895.
- Sottile A.: *Nature juridique de la neutralité à titre permanent*. — Catania 1920.
- Steck Edouard: *Die Neutralität im Luftraum*; thèse. — Zurich 1941.
- Sternberg H. R.: *Rechtsstaat und Diktatur*; thèse. — Bâle 1934 (dactylographiée).
- Stoupnitzky: *La presse soviétique*, dans: *Cahiers de la presse* 1939, p. 88 et s. — Paris 1939.
- Strebel J.: *Der Schweizerische Staatsgedanke*. — Zurich 1938.
- Strupp Karl (I): *Documents pour servir à l'histoire du droit des gens* (5 v.). — Berlin 1923.
- (II): *Die völkerrechtliche Haftung des Staates, insbesondere bei Handlungen Privater*. — Kiel 1927.
- (III): *Neutralisation, Befriedung, Entmilitarisierung* (Handbuch des Völkerrechts vol. II). — Stuttgart 1933.
- de Sury d'Aspremont Paul: *La presse à travers les âges*. — Paris 1929.

- Thilo Emile: *Note sur la liberté de la presse et ses limites*, dans: *Journal des Tribunaux*, Lausanne, 1936, p. 322 et s.
- Triepel Heinrich: *Droit international et droit interne* (traduit par E. Brunet). — Paris-Oxford 1920.
- Troitzsch W.: *Ende oder Wandlung der Neutralität?* dans: *Völkerbund und Völkerrecht*, 2<sup>e</sup> année 1935/1936, p. 237 et s. — Berlin 1935.
- Ukëna Wolf: *Die Rückkehr der Schweiz zur integralen Neutralität*. — Berlin 1941.
- v. Verdross Alfred (I): *Das neue nordische Neutralitätsrecht*, dans: *Zeitschrift für öffentliches Recht*, vol. XIX p. 44 et s. — Vienne 1939.
- (II): *Das neue italienische Kriegs- und Neutralitätsrecht*, dans: *Zeitschrift für öffentliches Recht*, vol. XIX p. 193 et s. — Vienne 1939.
- (III): *Die neuesten Kodifikationen des Neutralitätsrechtes*, dans: *Monatshefte für Auswärtige Politik*, 6<sup>e</sup> année 1939 II p. 777 et s.
- (IV): *Die Verfassung der Völkerrechtsgemeinschaft*. — Berlin 1926.
- (V): *Völkerrecht*. — Berlin 1937.
- v. Waldkirch (I): *Die dauernde Neutralität der Schweiz*. — Bâle 1926.
- (II): *Neutralität und Sanktionen*. — Berne 1935.
- (III): *Art. 435 des Versailler Vertrages in seiner rechtlichen Bedeutung für die dauernde Neutralität der Schweiz*. — Aarau 1924.
- (IV): *Das Völkerrecht*. — Bâle 1926.
- v. Waldkirch/Vanselow: *Neutralitätsrecht*. — Stuttgart 1936.
- Wanner Fritz: *Umfang und Grenzen des Pressedeliktes*; thèse. — Zurich 1929.
- Wanner Heinrich: *Die differenzierte Neutralität der Schweiz*; thèse. — Bâle 1936 (dactylographiée).
- Warren Ch.: *Schattenseite der Neutralität*, dans: *Europäische Revue* 1935.
- Weber Karl (I): *Die Entwicklung der politischen Presse in der Schweiz*, dans: «*La Presse Suisse*». — Lucerne 1933.
- (II): *Schweizerische Pressepolitik*. — Berne 1939.
- (III): *55 Monate schweizerische Pressekontrolle*. — Zurich 1944.
- Weill Georges: *Le Journal. Origines, évolution et rôle de la presse périodique*. — Paris 1934.
- Westlake John: *Traité de droit international*. — Oxford 1924.

- Wettstein O. (I): *Der Wiederaufbau Europas und die Presse.* —  
Hambourg 1922.  
(II): *Über das Verhältnis zwischen Staat und Presse mit  
besonderer Berücksichtigung der Schweiz.* — Zürich 1904.  
— (III): *Die schweizerische Presse.* — Zürich 1902.  
— (IV): *Die Tagespresse vor hundert Jahren.* — Zürich 1906.  
— (V): *Die Tagespresse in unserer Kultur.* — Zürich 1903.  
Wir Schweizer unsere Neutralität und der Krieg. — Zürich 1915.  
Wolfers Arthur: *Die Bedeutung einer freien öffentlichen Meinung  
für die faktische Geltung des Rechts,* dans: *Revue suisse de  
jurisprudence,* Zürich 1943, p. 551 et s.  
Wrede Joaquim: *Das Problem der Neutralität im Völkerrecht der  
Nachkriegszeit;* thèse. — Berlin 1937.  
Zellweger E.: *Staatsschutz — Volkssouveränität,* dans: *Die Schweiz,  
ein nationales Jahrbuch* 1936, p. 134 et s.  
Zorn Ph.: *Die beiden Haager Friedenskonferenzen von 1899 und  
1907.* — Stuttgart 1915.

## ABRÉVIATIONS

A. C. F.	Arrêté du Conseil fédéral
A. F.	Arrêté fédéral
C. d. E.	Conseil des Etats
C. F.	Conseil fédéral
C. N.	Conseil national
F. F.	Feuille fédérale
J. d. T.	Journal des Tribunaux
L. F.	Recueil officiel des lois fédérales
R. O.	Recueil officiel des arrêts du Tribunal fédéral
T. F.	Tribunal fédéral
Rapport sur la neutralité	Rapport du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur les mesures prises par lui en vertu de ses pouvoirs extraordinaires

## TABLE DES MATIÈRES

	Page
<i>Introduction</i> . . . . .	5
 Première Partie DE LA NEUTRALITÉ  	
<i>Chapitre premier. — La neutralité en général</i> . . . . .	9
1. Définition . . . . .	9
2. Aperçu historique . . . . .	12
3. Evolution du droit de neutralité . . . . .	20
4. Des différentes sortes de neutralité . . . . .	24
5. L'Etat, sujet de droit. . . . .	27
6. Les effets de la neutralité; — les droits et les obligations des Etats neutres . . . . .	28
7. La politique de neutralité . . . . .	34
<i>Chapitre II. — La neutralité de la Suisse</i> . . . . .	38
1. Aperçu historique . . . . .	38
2. La nature juridique de la neutralité de la Suisse . . . . .	50
a) Généralités . . . . .	50
b) Les actes de Vienne de 1815 . . . . .	51
c) Les dispositions constitutionnelles . . . . .	59
d) La neutralité suisse et le pacte de la Société des Nations . . . . .	61
e) L'influence du droit international . . . . .	72
f) Conclusions . . . . .	74
 Deuxième Partie DE LA LIBERTÉ DE LA PRESSE  	
<i>Chapitre premier. — La liberté de la presse en général</i> . . . . .	79
1. Considérations générales et définition . . . . .	79
2. Aperçu historique . . . . .	81
3. La presse et l'opinion publique . . . . .	88
4. La liberté de la presse et l'Etat démocratique . . . . .	93
5. La liberté de la presse et l'Etat totalitaire . . . . .	97

	Page
<i>Chapitre II. — La liberté de la presse en Suisse . . . . .</i>	103
1. Aperçu historique . . . . .	103
2. Les dispositions constitutionnelles . . . . .	108
3. La liberté de la presse et les intérêts privés . . . . .	114
4. La liberté de la presse et la sûreté intérieure de l'Etat . . . . .	115
5. La liberté de la presse et la sûreté extérieure de l'Etat . . . . .	124
a) Généralités . . . . .	124
b) Les mesures restrictives prises à l'égard de la presse au cours de la première guerre mondiale . . . . .	131
c) Les mesures restrictives prises à l'égard de la presse entre les deux guerres . . . . .	140
d) Les mesures restrictives prises à l'égard de la presse au cours de la seconde guerre mondiale . . . . .	142

### Troisième Partie

## LA NEUTRALITÉ ET LA PRESSE

<i>Chapitre premier. — L'opinion de la doctrine en général . . . . .</i>	155
<i>Chapitre II. — La doctrine allemande récente . . . . .</i>	159
<i>Chapitre III. — Le droit de neutralité impose-t-il à l'Etat neutre des obligations en matière de presse? . . . . .</i>	163
1. L'examen du problème . . . . .	163
2. Les imperfections du droit de neutralité . . . . .	164
3. La formation du droit international . . . . .	168
4. L'opinion de la doctrine allemande correspond-elle à une modification du droit de neutralité? . . . . .	174
5. Une modification du droit de neutralité dans le sens indi- qué par la doctrine allemande récente est-elle souhaitable? . . . . .	180
6. Nécessité pour l'Etat neutre de surveiller la presse indé- pendamment de toute règle de droit international de neu- tralité . . . . .	186
7. Conclusions . . . . .	191
<i>Bibliographie . . . . .</i>	193