



This is a digital copy of a book that was preserved for generations on library shelves before it was carefully scanned by Google as part of a project to make the world's books discoverable online.

It has survived long enough for the copyright to expire and the book to enter the public domain. A public domain book is one that was never subject to copyright or whose legal copyright term has expired. Whether a book is in the public domain may vary country to country. Public domain books are our gateways to the past, representing a wealth of history, culture and knowledge that's often difficult to discover.

Marks, notations and other marginalia present in the original volume will appear in this file - a reminder of this book's long journey from the publisher to a library and finally to you.

Usage guidelines

Google is proud to partner with libraries to digitize public domain materials and make them widely accessible. Public domain books belong to the public and we are merely their custodians. Nevertheless, this work is expensive, so in order to keep providing this resource, we have taken steps to prevent abuse by commercial parties, including placing technical restrictions on automated querying.

We also ask that you:

- + *Make non-commercial use of the files* We designed Google Book Search for use by individuals, and we request that you use these files for personal, non-commercial purposes.
- + *Refrain from automated querying* Do not send automated queries of any sort to Google's system: If you are conducting research on machine translation, optical character recognition or other areas where access to a large amount of text is helpful, please contact us. We encourage the use of public domain materials for these purposes and may be able to help.
- + *Maintain attribution* The Google "watermark" you see on each file is essential for informing people about this project and helping them find additional materials through Google Book Search. Please do not remove it.
- + *Keep it legal* Whatever your use, remember that you are responsible for ensuring that what you are doing is legal. Do not assume that just because we believe a book is in the public domain for users in the United States, that the work is also in the public domain for users in other countries. Whether a book is still in copyright varies from country to country, and we can't offer guidance on whether any specific use of any specific book is allowed. Please do not assume that a book's appearance in Google Book Search means it can be used in any manner anywhere in the world. Copyright infringement liability can be quite severe.

About Google Book Search

Google's mission is to organize the world's information and to make it universally accessible and useful. Google Book Search helps readers discover the world's books while helping authors and publishers reach new audiences. You can search through the full text of this book on the web at <http://books.google.com/>



A propos de ce livre

Ceci est une copie numérique d'un ouvrage conservé depuis des générations dans les rayonnages d'une bibliothèque avant d'être numérisé avec précaution par Google dans le cadre d'un projet visant à permettre aux internautes de découvrir l'ensemble du patrimoine littéraire mondial en ligne.

Ce livre étant relativement ancien, il n'est plus protégé par la loi sur les droits d'auteur et appartient à présent au domaine public. L'expression "appartenir au domaine public" signifie que le livre en question n'a jamais été soumis aux droits d'auteur ou que ses droits légaux sont arrivés à expiration. Les conditions requises pour qu'un livre tombe dans le domaine public peuvent varier d'un pays à l'autre. Les livres libres de droit sont autant de liens avec le passé. Ils sont les témoins de la richesse de notre histoire, de notre patrimoine culturel et de la connaissance humaine et sont trop souvent difficilement accessibles au public.

Les notes de bas de page et autres annotations en marge du texte présentes dans le volume original sont reprises dans ce fichier, comme un souvenir du long chemin parcouru par l'ouvrage depuis la maison d'édition en passant par la bibliothèque pour finalement se retrouver entre vos mains.

Consignes d'utilisation

Google est fier de travailler en partenariat avec des bibliothèques à la numérisation des ouvrages appartenant au domaine public et de les rendre ainsi accessibles à tous. Ces livres sont en effet la propriété de tous et de toutes et nous sommes tout simplement les gardiens de ce patrimoine. Il s'agit toutefois d'un projet coûteux. Par conséquent et en vue de poursuivre la diffusion de ces ressources inépuisables, nous avons pris les dispositions nécessaires afin de prévenir les éventuels abus auxquels pourraient se livrer des sites marchands tiers, notamment en instaurant des contraintes techniques relatives aux requêtes automatisées.

Nous vous demandons également de:

- + *Ne pas utiliser les fichiers à des fins commerciales* Nous avons conçu le programme Google Recherche de Livres à l'usage des particuliers. Nous vous demandons donc d'utiliser uniquement ces fichiers à des fins personnelles. Ils ne sauraient en effet être employés dans un quelconque but commercial.
- + *Ne pas procéder à des requêtes automatisées* N'envoyez aucune requête automatisée quelle qu'elle soit au système Google. Si vous effectuez des recherches concernant les logiciels de traduction, la reconnaissance optique de caractères ou tout autre domaine nécessitant de disposer d'importantes quantités de texte, n'hésitez pas à nous contacter. Nous encourageons pour la réalisation de ce type de travaux l'utilisation des ouvrages et documents appartenant au domaine public et serions heureux de vous être utile.
- + *Ne pas supprimer l'attribution* Le filigrane Google contenu dans chaque fichier est indispensable pour informer les internautes de notre projet et leur permettre d'accéder à davantage de documents par l'intermédiaire du Programme Google Recherche de Livres. Ne le supprimez en aucun cas.
- + *Rester dans la légalité* Quelle que soit l'utilisation que vous comptez faire des fichiers, n'oubliez pas qu'il est de votre responsabilité de veiller à respecter la loi. Si un ouvrage appartient au domaine public américain, n'en déduisez pas pour autant qu'il en va de même dans les autres pays. La durée légale des droits d'auteur d'un livre varie d'un pays à l'autre. Nous ne sommes donc pas en mesure de répertorier les ouvrages dont l'utilisation est autorisée et ceux dont elle ne l'est pas. Ne croyez pas que le simple fait d'afficher un livre sur Google Recherche de Livres signifie que celui-ci peut être utilisé de quelque façon que ce soit dans le monde entier. La condamnation à laquelle vous vous exposeriez en cas de violation des droits d'auteur peut être sévère.

À propos du service Google Recherche de Livres

En favorisant la recherche et l'accès à un nombre croissant de livres disponibles dans de nombreuses langues, dont le français, Google souhaite contribuer à promouvoir la diversité culturelle grâce à Google Recherche de Livres. En effet, le Programme Google Recherche de Livres permet aux internautes de découvrir le patrimoine littéraire mondial, tout en aidant les auteurs et les éditeurs à élargir leur public. Vous pouvez effectuer des recherches en ligne dans le texte intégral de cet ouvrage à l'adresse <http://books.google.com>



3 2044 103 242 301

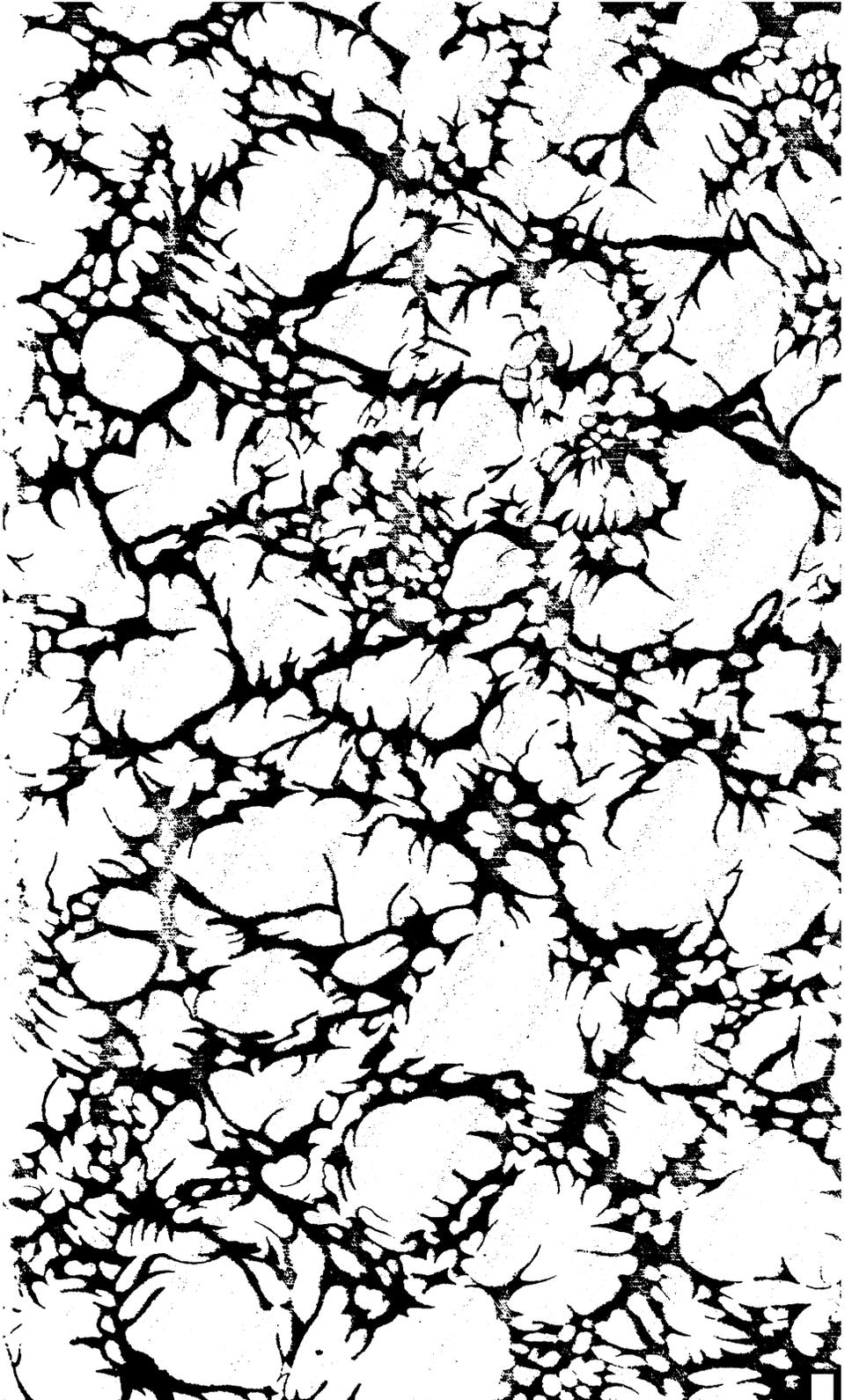
162
252



HARVARD LAW LIBRARY

Gift of
James Munson Barnard
and
Augusta Barnard

RECEIVED JUN 23 1920



2
12





ESSAI

SUR LA

NEUTRALITÉ PERPÉTUELLE





PS

x

ESSAI

cⁿ

SUR LA

NEUTRALITÉ PERPÉTUELLE

PAR

Camille PICCIONI

DEUXIÈME ÉDITION

ENTIÈREMENT REFONDUE

PARIS

Arthur ROUSSEAU, Éditeur

14, RUE SOUFFLOT, ET RUE TOULLIER, 13

—
1902

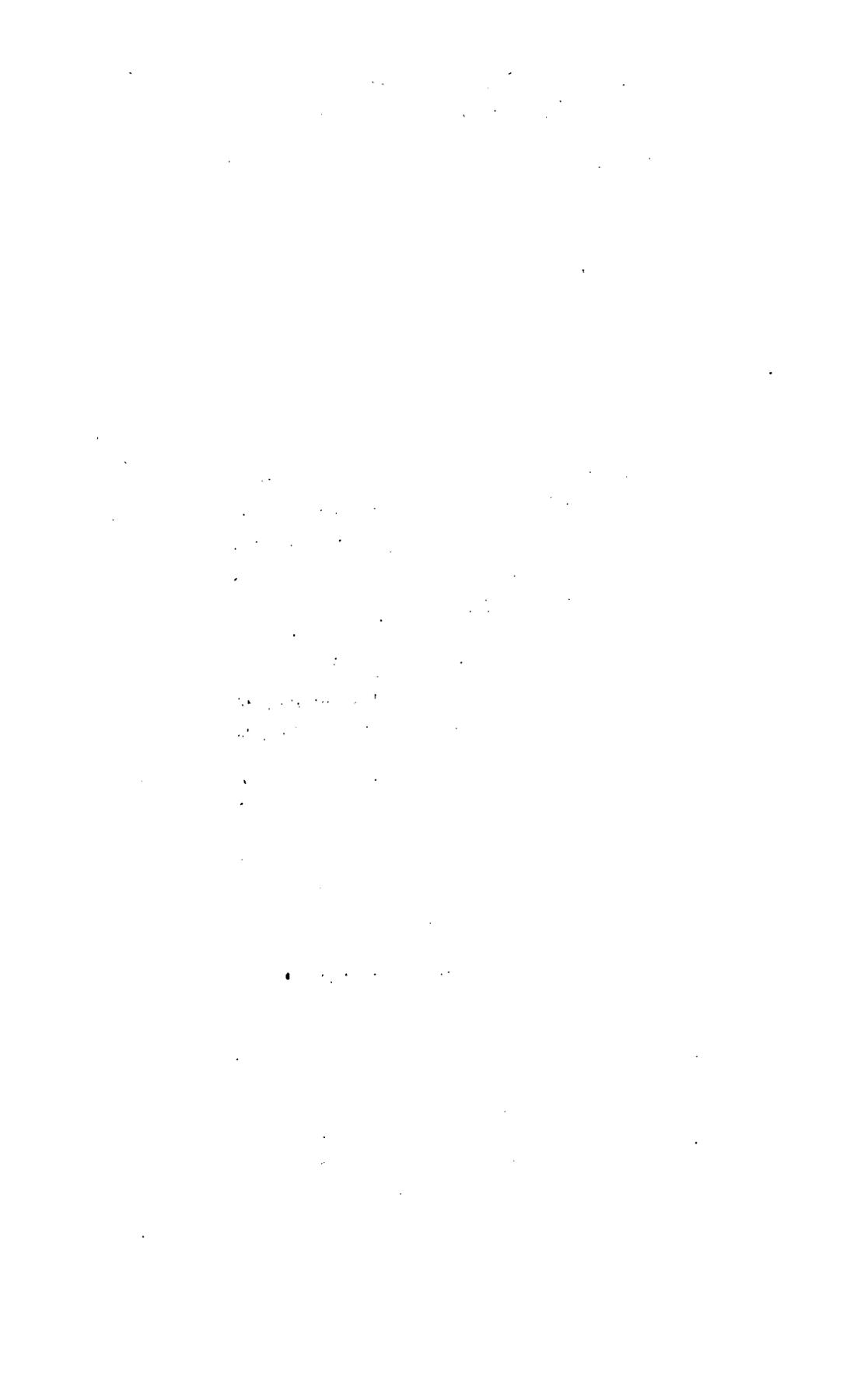
JUN 23 1920

AVANT-PROPOS

Les théories qui ont été soutenues dans ces dernières années à propos de la neutralité perpétuelle et les projets de neutralisation récemment discutés ont rappelé l'attention sur cette question et nous ont paru autoriser la publication d'une deuxième édition, mise à jour, de l'*essai* publié il y a dix ans. Nous nous bornerons ici, comme dans la première édition, à examiner les applications du principe de la neutralité perpétuelle *aux territoires*, en laissant de côté les applications qui ont pu en être faites à des étendues de mer, à des détroits ou à des canaux maritimes.

Les territoires neutralisés constituant tantôt un Etat, tantôt une fraction d'Etat, notre sujet se trouve naturellement divisé en trois parties, la première consacrée à l'étude des principes généraux, et les deux autres à leur application aux Etats et aux fractions d'Etat.

Paris, 1^{er} septembre 1901.



PREMIÈRE PARTIE

DE LA NEUTRALITÉ PERPÉTUELLE EN GÉNÉRAL

THEORIE DE LA GARANTIE

THE UNIVERSITY OF CHICAGO
DEPARTMENT OF CHEMISTRY
5800 S. UNIVERSITY AVENUE
CHICAGO, ILLINOIS 60637
TEL: 773-936-3700

PREMIÈRE PARTIE

DE LA NEUTRALITÉ PERPÉTUELLE EN GÉNÉRAL THÉORIE DE LA GARANTIE

I

Définition de la neutralité

On entend généralement par neutralité *la situation d'un Etat qui, pendant une guerre entre d'autres Etats, ne prend aucune part, directe ou indirecte, aux hostilités.*

C'est là la *neutralité proprement dite.*

Si maintenant un Etat entend rester étranger à toute guerre future, et fait reconnaître ses intentions pacifiques dans une convention passée avec d'autres Etats qui lui garantissent une paix perpétuelle, on sera en présence d'un Etat *perpétuellement neutre.*

On voit que cette seconde sorte de neutralité est forcément *conventionnelle*, car la paix perpétuelle ne pourrait être assurée à un Etat sans un accord entre ses voisins.

La *neutralité perpétuelle* est donc *la situation d'un Etat auquel une convention conclue avec d'autres Etats, dits garants, a garanti une paix perpétuelle.*

Si cette garantie n'est donnée à un Etat que pour une de ses provinces, au lieu de lui être donnée pour son territoire tout entier, on est en présence d'une *province perpétuellement neutre*, situation que nous examinerons dans la troisième partie de cette étude.

La neutralité perpétuelle est forcément conventionnelle ; mais, en revanche, une neutralité conventionnelle peut être temporaire. Ainsi, lors de la guerre de 1859, la France, qui tenait garnison à Rome, et l'Autriche, qui occupait Bologne et Ancône, s'étaient mises d'accord pour neutraliser, pendant la durée des hostilités, le territoire pontifical. De même, l'acte final de la Conférence tenue à Berlin en 1885 a reconnu aux puissances qui ont des colonies au Congo le droit d'invoquer pour elles, dans le cas où ces puissances se feraient la guerre en Europe, le bénéfice de la neutralité pendant la durée des hostilités. Mais nous n'avons à nous occuper ici que de la neutralité perpétuelle.

II

Définition de la garantie

Nous avons dit que la neutralité perpétuelle suppose une garantie. Divers auteurs suisses, et notamment le docteur Schweizer (*Geschichte der Schweizerische Neutralität*) et le colonel Frey (*Die Neutralität der Schweiz*), l'ont contesté, et ont soutenu que la neutralité perpétuelle peut exister sans garantie ; ce serait précisément là, suivant eux, le cas de la neutralité helvétique, qui, dit M. Schweizer,

« existe par elle-même et n'est nullement une création du traité de Vienne ».

Leur but, en soutenant cette théorie, est d'abord de donner plus de liberté à la Suisse dans sa politique extérieure, et de lui permettre de conclure des alliances en vue de la guerre, de crainte que le territoire helvétique ne vienne à être envahi avant que les puissances garantes aient décidé d'intervenir. Les partisans de la théorie de la « neutralité volontaire » veulent aussi enlever aux garants tout prétexte d'immixtion dans les affaires intérieures de la Suisse. On trouve notamment la trace de cette dernière préoccupation dans l'ouvrage de M. Hilty (1), qui admet cependant que la neutralité de la Suisse a reçu la garantie européenne et qui voit en elle une neutralité à la fois volontaire et garantie.

Ces préoccupations ne sont pas légitimes. Nous verrons, en effet, en traitant des droits et des devoirs militaires de l'Etat neutre, que, si les alliances lui sont interdites dès le temps de paix, il a toute liberté pour se défendre militairement et diplomatiquement dès que sa neutralité a été effectivement lésée. Du reste la liberté de se lier dès le temps de paix à l'un des belligérants éventuels du futur conflit européen serait-elle si précieuse pour la Suisse? Est-on bien sûr de deviner qui en sortira vainqueur? Et est-il bien prudent de subordonner à l'avance son armée, et fatalement aussi sa politique en temps de paix, à la direction de la grande puissance choisie comme alliée? Ne

(1) *La Neutralité de la Suisse*, p. 67.

risque-t-on pas, dans le cas d'une défaite toujours possible, de perdre la situation créée en 1815 ?

Donc l'Etat perpétuellement neutre n'a aucun intérêt à revendiquer le droit d'adhérer dès le temps de paix à l'un des groupements qui se partagent l'Europe. Quant à la crainte, qui paraît hanter certains partisans de la « neutralité volontaire », d'une immixtion des garants dans les affaires intérieures du neutre, elle n'est pas justifiée, car la garantie donnée à l'indépendance extérieure du neutre implique forcément la garantie de son indépendance intérieure ; si donc une immixtion de ce genre se produisait, ce serait contrairement à la garantie donnée et non en vertu de cette garantie (1).

On peut, d'ailleurs, se demander à quoi il servirait à un Etat de proclamer sa neutralité perpétuelle si les autres puissances ne la garantissaient pas ? Cet Etat s'interdirait bien d'attaquer les autres, mais, ceux-ci ne s'engageant nullement à ne pas l'attaquer, comment serait-il assuré de rester neutre ? On objectera, il est vrai, qu'un tel engagement de la part des garants sera souvent illusoire ; il se peut, répondrons-nous, mais la situation ne sera-t-elle pas encore plus précaire si les autres Etats n'ont pris aucun engagement ? L'absence de toute promesse de leur part vaudrait-elle donc mieux qu'une promesse, quelle que soit l'efficacité de celle-ci ?

Nos adversaires citent, il est vrai, la neutralité helvétique.

(1) Voir la 2^e partie, ch. III, § 1. — Cf. MILOVANOWITCH, *Les traités de garantie*.

que comme existant et se maintenant d'elle-même, *vor ihnen* (1), et en dehors de toute garantie. Mais nous espérons arriver à établir, en faisant l'historique de la neutralité de la Suisse (2), que cette neutralité a reçu, comme les autres, la garantie européenne.

En résumé la théorie prouve qu'il n'y a pas de neutralité efficace sans garantie, et en pratique il n'est pas d'Etat perpétuellement neutre qui ne jouisse de la garantie des grandes puissances.

Qu'est-ce donc que la garantie ? Dans le droit civil il y a garantie lorsqu'on s'engage, à l'égard d'une autre personne, à respecter et à faire respecter ses droits ; ainsi le vendeur doit garantir à l'acheteur la paisible possession de la chose vendue. Le mot *garantie* est pris dans le même sens en droit international : donc *garantir la neutralité perpétuelle d'un Etat, c'est s'engager à la respecter et à la faire respecter*.

Mais les traités de neutralité perpétuelle ne sont pas tous rédigés de la même manière. Il convient dès lors de se demander si, dans la pratique, des conséquences différentes correspondent à ces différences terminologiques.

On reconnaît généralement que lorsque le traité de neutralisation contient le mot « garantie » on rentre dans notre définition. En d'autres termes, dire que la neutralité d'un Etat est placée sous la « garantie » des puissances signataires, c'est dire que ces puissances s'engagent à res-

(1) SCHWEIZER, *loc. cit.*

(2) V. 2^e partie, ch. 1^{er}.

pecter et à faire respecter cette neutralité. Ainsi la neutralité de la Suisse, de la Belgique et du Luxembourg est placée, comme nous le verrons, « sous la garantie » des puissances signataires. Or l'Angleterre, qui figure parmi les puissances garantes, s'est préoccupée en août 1870, de *faire respecter* la neutralité de la Belgique par les belligérants. Elle a essayé d'équivoquer, il est vrai, à la même époque, au sujet de ses obligations vis-à-vis du Luxembourg ; mais elle n'a pas nié qu'elle fût obligée, dans certains cas, de faire respecter la neutralité luxembourgeoise ; elle a seulement discuté sur le point de savoir de quelle façon et à quel moment elle y serait obligée.

De la garantie restreinte (Congo). — Mais y a-t-il garantie dans le cas où les signataires d'un traité s'engagent simplement à *respecter* l'état de choses créé par le traité ? La question s'est présentée notamment à la conférence de Berlin de 1885 (1). Le plénipotentiaire français, M. le baron de Courcel, fit tous ses efforts pour que les territoires situés dans la région du Congo ne fussent pas placés dans une situation semblable à celle de la Belgique ou de la Suisse, ce qui aurait porté atteinte à l'autonomie militaire et politique, ou plutôt à la liberté d'action, des puissances ayant des colonies au Congo (2). Ses réclamations donnèrent lieu à la création pour les colonies du Congo du régime spécial dont nous avons déjà parlé (3),

(1) V. le Livre jaune de 1885.

(2) V. le rapport de M. ENGELHARDT, Livre jaune cité, p. 34-36.

(3) Article 11 de l'acte final.

et qui les soumet à une sorte de neutralité intermittente et facultative. Mais, quant à l'Etat du Congo (qui est visé par l'article 10 du même acte), on fut d'accord pour reconnaître que, bien qu'on se fût simplement engagé à respecter sa neutralité perpétuelle, chaque puissance signataire avait aussi le droit, sinon le devoir, de la *faire respecter* par les autres signataires. En effet, comme l'a déclaré fort justement le plénipotentiaire belge, M. de Lambermont, l'engagement de respecter la neutralité de l'Etat du Congo était contracté non seulement vis-à-vis de lui, mais aussi vis-à-vis des autres signataires de la convention, *qui acquerraient par cela même le droit d'en exiger le respect* (1).

La garantie accordée au Congo est néanmoins une garantie restreinte, car, si les puissances signataires ont le droit de faire respecter le *statu quo*, elles n'y sont nullement obligées : elles se sont engagées à le respecter elles-mêmes, mais elles peuvent à leur gré en demander ou ne pas en demander le respect aux autres contractants. En effet vis-à-vis du Congo les garants n'ont contracté que l'obligation de « respecter » sa neutralité, tandis que les signataires des traités de 1815, de 1831 et de 1867 s'étaient engagés, vis-à-vis des Etats garantis, à respecter et à faire respecter leur neutralité. On a donc donné au Congo en 1885 une garantie *restreinte*, différant de la garantie normale. Et ce qui le prouve bien, c'est que la conférence a repoussé la proposition du plénipotentiaire des Etats-Unis, qui voulait faire reconnaître et garantir la neutralité perpé-

(1) Livre jaune cité, p. 275.

tuelle du Congo, et qu'elle s'est ralliée aux observations de M. de Courcel. Ce qui le prouve aussi, c'est le texte de l'article 10 (1) et l'interprétation qu'en a donnée le rapporteur, M. de Lambermont.

Une deuxième différence sépare la garantie restreinte de la garantie normale, différence qui n'est du reste que la conséquence de la première. En effet, dans la garantie normale, les garants, s'étant engagés à faire respecter la neutralité du garanti, sont tenus de la faire respecter par tous les Etats signataires ou non signataires. C'est pourquoi le garanti s'engage, de son côté, à observer les devoirs de la neutralité « vis-à-vis de *tous les autres* Etats » (2). Dans le cas du Congo, au contraire, le droit, qu'ont les signataires de l'acte de 1885, de faire respecter la neutralité, étant facultatif dans le cas d'une agression de la part de l'un d'eux, le sera *a fortiori* dans le cas d'une agression de la part des tiers. Aussi, dans l'article 10 de cet acte, n'est-il pas question pour le Congo de l'obligation, imposée aux autres Etats neutres, d'observer la neutralité envers « tous les autres Etats ». Il résulte bien d'ailleurs du rapport du deuxième plénipotentiaire français, M. Engelhardt, qu'on a voulu réduire ici les obligations des signataires, et faire triompher, à l'égard du Congo, « une conception plus modeste » que celle de la garantie normale de neutralité (3).

(1) « Les hautes puissances signataires... s'engagent à respecter la neutralité des territoires ou parties de territoires dépendant desdites contrées.... ».

(2) Article 7 du traité du 15 novembre 1831 relatif à la Belgique, et article 2 du traité de 1867 relatif au Luxembourg.

(3) Livre jaune cité, p. 34-36. CALVO, IV, p. 497 (4^e édition).

Telle est la situation spéciale créée à l'Etat du Congo ; nous verrons que la neutralité de Corfou jouit également d'une garantie restreinte. Mais, en dehors de ces deux cas, il n'y a aucune distinction à faire entre les divers traités de neutralité perpétuelle, qui doivent, par suite, produire les mêmes conséquences.

Garantie générale et garantie spéciale. — Ainsi nous ne saurions nous rallier à ceux qui veulent, avec M. Banning (1), distinguer la garantie générale de la garantie spéciale. D'après M. Banning, qui néglige d'ailleurs de préciser les motifs et la portée pratique de cette distinction, la garantie de neutralité serait en quelque sorte plus sérieuse, quand elle est donnée dans le traité et dans l'article même qui neutralisent l'Etat garanti, que lorsqu'elle est donnée d'une façon générale à un ensemble de traités ou de clauses dont l'un prononce la neutralité. C'est là une pure question de mots ; elle ne se pose, du reste, que pour la Belgique. L'article 5 du protocole du 20 janvier 1831 s'exprime ainsi : « La Belgique formera un Etat perpétuellement neutre. Les cinq puissances lui garantissent cette neutralité perpétuelle ». Et l'article 9 du traité du 24 juin tient le même langage. Au contraire l'article 7 du traité des 24 articles (15 novembre 1831) se borne à déclarer que « la Belgique formera un Etat perpétuellement neutre ». Seulement l'article 25 du même traité donne la garantie des cinq puissances aux dispositions des 24 articles précédents. De même

(1) *La Défense de la Belgique*, p. 32-33.

en 1839, quand l'indépendance de la Belgique fut reconnue par la Hollande, l'article 2 du traité du 19 avril entre la Belgique et les cinq puissances se borna à renouveler la garantie générale donnée aux 24 articles, qui sont reproduits en annexe dans le traité de 1839. Faut-il en conclure que les dispositions des puissances avaient changé dans le courant de l'été de 1831 ? Ce serait attacher trop d'importance aux différences terminologiques. D'ailleurs M. Banning reconnaît lui-même que les puissances garantes n'ont jamais soulevé cette question. Bien plus, lorsqu'elles ont neutralisé le Luxembourg en 1867, elles ont déclaré qu'elles entendaient le placer dans la même situation que la Belgique (1) : or, la neutralité du Luxembourg est garantie d'une façon bien formelle et bien spéciale, puisque l'article 2 du traité de Londres (11 mai 1867) proclame à la fois sa neutralité et la garantie collective des puissances. Enfin, en 1870, lorsque la France, par le traité du 11 août, a promis à l'Angleterre de respecter la neutralité de la Belgique, il a été reconnu, dans le préambule du traité, que la garantie donnée en 1839 avait la même force qu'une garantie insérée dans le texte prononçant la neutralisation, et que, par suite, le traité de 1870 n'était qu'un acte « subsidiaire et accessoire » (2).

Garantie simple et garantie collective. — On a tenté aussi d'établir une distinction entre la garantie simple et

(1) Protocoles de la conférence de Londres, V. Livre jaune de 1867.

(2) DE CLERCQ, vol. 1867-72.

la garantie collective. La question s'est posée, en 1867, à propos du Luxembourg. L'article 2 du traité du 11 mai 1867 place, en effet, la neutralité du grand-duché sous la « garantie collective » des puissances. Or, lord Stanley, qui avait représenté l'Angleterre à la conférence de 1867, fut interpellé le 14 juin de la même année à la Chambre des communes sur la nature et l'étendue des obligations que ce traité imposait à l'Angleterre, et il essaya d'équivoquer sur le sens du mot « collective ». « Cela signifie, dit-il, que, dans le cas de violation de la neutralité, toutes les puissances pourront être appelées à donner leur action collective, mais que pas une de ces puissances ne peut être mise en demeure d'agir seule ou séparément. C'est là un cas, s'il est permis de s'exprimer ainsi, de responsabilité limitée ». Et, le 4 juillet, lord Stanley complétait ainsi sa théorie devant le Parlement anglais : « En cas de garantie collective, disait-il, tandis que toutes les puissances signataires s'engagent à maintenir un respect complet de la neutralité du territoire garanti, il n'est du devoir d'aucune (bien que ce soit tout à fait du droit de chacune d'elles) de rompre une lance dans l'intérêt des autres puissances ».

Ainsi, le 14 juin, lord Stanley reconnaissait encore l'obligation pour les puissances garantes de marcher au secours du Luxembourg si elles parvenaient à se mettre d'accord, dans ce but, dans une conférence préalable.

Le 4 juillet il allait plus loin, et il réduisait la garantie collective à n'être plus que cette sorte de garantie « limitée » qu'on devait créer plus tard pour le Congo.

La seconde théorie de lord Stanley se réfute d'elle-même. Comme l'a remarqué avec raison le Conseil d'Etat de Luxembourg, dans son avis du 9 janvier 1871 (1), le mot *collective* serait, d'après l'interprétation « humoristique » du ministre anglais, « destructif de la garantie elle-même, ce qui est à la fois absurde et odieux ». L'intention des puissances signataires du traité de 1867 résulte d'ailleurs clairement des travaux préparatoires : le paragraphe de l'article 2, qui place la neutralité du Luxembourg sous la garantie collective des puissances, a été proposé par le plénipotentiaire prussien, qui a déclaré vouloir placer la neutralité du Luxembourg sous la même protection que celle de la Belgique. Le plénipotentiaire anglais, d'abord hésitant, s'est rallié à la proposition du plénipotentiaire prussien, et cela sans faire de réserves sur le mot *collective* qui n'a donné lieu, à ce moment, à aucune observation. Il a été, d'ailleurs, reconnu dans la discussion que l'indépendance et l'intégrité du Luxembourg étaient déjà garanties au même titre que celles de la Belgique par le traité de 1839, et qu'il s'agissait, par suite, simplement de compléter le traité de 1839 vis-à-vis du Luxembourg, en reconnaissant au même titre sa neutralité (2). Si donc il y avait une différence vis-à-vis du Luxembourg, elle consisterait plutôt, comme l'a remarqué M. Servais (3), dans une redondance d'expressions et une « surabondance de ga-

(1) *Pasinomie Luxembourgeoise*, vol. 1870-73.

(2) V. le Livre jaune de 1867.

(3) *Le grand-duché de Luxembourg et le traité de Londres*.

rantie ». C'est aussi l'avis de M. de Bismarck, qui, interpellé à son tour au Parlement de l'Allemagne du Nord le 24 septembre 1887, déclarait, avec sa rudesse habituelle, que la neutralité du grand-duché avait bien été placée sous la garantie européenne, et qu'il avait foi dans le maintien de cette garantie « malgré toutes les chicanes ».

La première théorie de lord Stanley, celle du 14 juin, était plus admissible. Aussi a-t-elle séduit quelques auteurs. MM. Funck-Brentano et Sorel (1), Pradier-Fodéré (2), Calvo (3) pensent que, dans le cas d'une garantie collective, les garants doivent, sur l'appel du garanti, se réunir en conférence pour aviser aux moyens de défendre la neutralité attaquée. C'est la conférence qui décide alors si les garants doivent se concerter pour agir diplomatiquement ou militairement, ou s'ils doivent donner à l'un d'eux une sorte de mandat d'exécution.

Mais cette théorie est aussi contraire que l'autre aux travaux préparatoires du traité de 1867 et à l'intention, exprimée par les membres de la conférence, d'assimiler le Luxembourg à la Belgique. Du reste, dans le cas où la neutralité du Luxembourg viendrait à être violée par l'un ou plusieurs des garants, il serait impossible à la conférence de prendre ses décisions à l'unanimité ; il serait même difficile dans certains cas d'y former une majorité. Enfin faut-il rappeler la lenteur avec laquelle les conférences

(1) *Précis du droit des gens*, p. 364.

(2) *Droit international public*, nos 1010-1011.

(3) *Le droit international théorique et pratique*, 4^e édition, IV, p. 499.

diplomatiques se réunissent et délibèrent? Etant donné la rapidité des opérations militaires modernes, la théorie qui immobiliserait jusqu'après la séparation de la conférence les armées des garants disposés à défendre la neutralité enlèverait à la garantie toute son efficacité.

En résumé, à part les obligations limitées imposées aux garants de la neutralité du Congo et de Corfou, il n'y a qu'une seule sorte de garantie dans les traités de neutralité perpétuelle. Ce principe posé, il reste à en appliquer les conséquences aux Etats et aux fractions d'Etats.

DEUXIÈME PARTIE

**APPLICATION DE LA NEUTRALITÉ PERPÉTUELLE
AUX ÉTATS**

DEUXIÈME PARTIE

APPLICATION DE LA NEUTRALITÉ PERPÉTUELLE AUX ÉTATS

Pour étudier l'application du principe de la neutralité perpétuelle aux Etats, il y a lieu d'abord de se demander comment se sont formés les Etats perpétuellement neutres. Nous pourrons examiner ensuite quelles sont les conditions d'existence de la neutralité perpétuelle, quels effets elle produit, et comment elle s'éteint. Enfin nous aurons à signaler, en terminant, la situation de quelques petits Etats qui jouissent en fait d'une sorte de neutralité perpétuelle sans que leur situation puisse être confondue avec la neutralité perpétuelle parfaite.

CHAPITRE PREMIER

HISTORIQUE

Dans son ouvrage intitulé *Geschichte der Schweizerische Neutralität*, M. Schweizer a fait, d'une façon très complète, l'histoire de la neutralité. L'idée de neutralité est, ainsi qu'il le démontre, fort ancienne. Nous voyons dans la Bible Isaïe (ch. XXX) recommander aux Juifs de ne pas prendre parti entre les Assyriens et les Egyptiens et de « se tenir en repos ». Si cette situation d'un Etat qui ne prend point part au conflit de deux autres Etats ne paraît pas avoir eu, dès le début, un mot spécial pour la désigner, les mots « neutre », « neutralité », « neutralitas », sont cependant déjà employés par les chroniqueurs du moyen âge, bien que Grotius, dans son ouvrage *De jure belli ac pacis*, paru en 1625, ait cru devoir ne pas user de ces expressions et recourir pour désigner les neutres à l'ancienne périphrase : *Hi qui in bello sunt medii*. Et cependant à l'époque où écrivait Grotius, non seulement l'idée et le mot de neutralité existaient depuis longtemps, mais même les Treize Cantons avaient déjà commencé, par les conclusions successives d'alliances perpétuelles avec les puissances voisines, l'évolution qui devait les conduire à accepter en 1815 la *neutralité perpétuelle* offerte par l'Europe.

La neutralisation de la Suisse constitue en effet, dans l'ordre chronologique, le premier cas de neutralité permanente. Car on ne saurait considérer comme des territoires perpétuellement neutres les anciennes villes libres germaniques, qui étaient simplement neutres *à l'intérieur du Saint-Empire* et en cas de conflit entre les princes confédérés (1).

Projet de neutralisation de Malte

On ne peut pas non plus donner la première place dans l'ordre chronologique à la neutralisation de l'île de Malte, car cette neutralisation resta à l'état de projet (2).

L'article 10 du traité d'Amiens (27 mars 1802) avait proclamé, il est vrai, « la neutralité permanente de l'île de Malte, de l'ordre de Saint-Jean et de ses dépendances ». On avait été conduit naturellement à cette solution, parce que l'Angleterre, obligée de renoncer à Malte, ne voulait pas qu'elle devînt française ; et, d'autre part, le premier consul ne voulait voir à Malte ni les Anglais ni les Russes. Les puissances devaient être invitées à adhérer à cette neutralisation ; mais l'Angleterre rompit la paix d'Amiens, supprimant ainsi la neutralité de Malte, avant même que la nouvelle organisation de l'île fût née à la vie internationale.

(1) V. MILOVANOVITCH, *Les traités de garantie*, p. 25.

(2) V. MORAND, *Les origines de la neutralité perpétuelle*, R. G. D. I. P., 1894.

Il est intéressant de noter, toutefois, que, dès ce moment, la diplomatie européenne avait eu une conception exacte de la neutralité perpétuelle et de ses effets, car le traité d'Amiens, tout en reconnaissant la nécessité de l'adhésion des puissances, donnait, d'autre part, à l'ordre de Saint-Jean le droit de conserver les fortifications de l'île et d'y entretenir les troupes nécessaires à sa défense.

Neutralisation de la Suisse

A la fin des guerres de la Révolution et du premier Empire, l'idée de neutralité perpétuelle reparut, et l'on songea à soustraire aux conflits armés l'un des territoires de l'Europe les plus importants au point de vue stratégique, c'est-à-dire le territoire suisse.

Ce n'est pas, en effet, au congrès de Westphalie que remonte, comme on le dit quelquefois à tort, la neutralité perpétuelle de la Suisse. En réalité le traité signé le 24 octobre 1648 à Munster, entre Louis XIV et le Saint-Empire (1), se borna à reconnaître l'indépendance dont les treize cantons jouissaient en fait depuis trois siècles. Et les autres puissances qui prirent part au congrès adhérèrent successivement à cette clause du traité de Munster. Or la Suisse avait déjà signé en 1521 un traité de paix perpétuelle avec la France, traité qui fut renouvelé le 4 septembre 1663 avec Louis XIV (2). Par ces conventions la Suisse

(1) DU MONT, VI, 1^{re} partie, p. 450.

(2) DU MONT, VI, 2^e p., p. 228.

s'engageait à fournir toujours six mille soldats à la France ; mais l'article 23 du dernier traité stipulait expressément que, dans cette alliance, les alliés de la Suisse, notamment le pape et le Saint-Empire, *étaient réservés*. La Suisse continua à conclure avec les autres Etats de l'Europe, notamment avec la Savoie en 1651 et avec les Provinces-Unies, des capitulations militaires qui réservaient les alliances antérieures (1). Elle finit donc par se trouver en fait l'*alliée perpétuelle* de la plupart des Etats d'Europe qui avaient déjà reconnu son indépendance en 1648.

Mais sa neutralité perpétuelle ne fut proclamée que par le congrès de Vienne.

Cette proclamation n'était pas inutile, car la neutralité de la Suisse avait été violée fréquemment pendant les guerres de la Révolution. Il est vrai que la France avait reconnu de nouveau l'indépendance de la Suisse et renouvelé ses anciens traités avec elle par le traité de Fribourg (2). Mais en 1813 la neutralité suisse avait été de nouveau violée, et cette fois, par la sixième coalition : en décembre, une des armées alliées était entrée en France en violant la neutralité de Bâle. Les puissances reconnurent bientôt leur erreur ; et, par la déclaration de Vienne du 20 mars 1815, elles s'engagèrent à « faire un acte portant la reconnaissance et la garantie de la neutralité perpétuelle de la Suisse » (3). Mais ce jour-là même Napoléon I^{er} rentrait

(1) V. DU MONT, t. X, 1^{re} p., p. 455.

(2) 27 septembre 1803. DE CLERCQ, II, p. 71-76.

(3) DE CLERCQ, II, 456.

à Paris ! La terreur qu'il inspirait aux alliés les fit renoncer à leurs bonnes intentions : par une note collective, en date du 6 mai 1815 (1), ils offrirent à la Suisse de se joindre à eux, en faisant valoir : 1° que la Suisse ne violerait pas ainsi sa neutralité (!), mais qu'elle hâterait au contraire le moment où sa neutralité serait respectée de tous ; et 2° que cette circonstance extraordinaire ne constituerait pas un précédent (!). La Suisse n'osa pas résister : toutefois elle refusa de prêter aux alliés un appui offensif, et consentit simplement à les laisser traverser son territoire « en cas d'urgence » et « temporairement » (2). Huit jours après (27 mai), elle prenait acte, en y accédant (3), de la déclaration du 20 mars par laquelle les puissances lui avaient promis une neutralité perpétuelle. La Diète helvétique avait soin, dans sa note du 27 mai, de spécifier que les puissances signataires de la déclaration du 20 mars s'engageaient « à reconnaître et garantir » la neutralité suisse.

Cette neutralité perpétuelle fut enfin solennellement reconnue par l'acte final du congrès de Vienne (9 juin 1815), qui, après avoir reconnu l'intégrité de la Suisse dans son article 74, confirma, dans son article 84, la déclaration du 20 mars.

L'acte final de Vienne fut confirmé à son tour par la déclaration de Paris du 20 novembre 1815.

(1) WHEATON, *Elem. of. int. Law.*, § 414-420.

(2) *Convention de Zurich* du 20 mai 1815. — WHEATON, *loc. cit.*

(3) DE CLERCQ, II, 533.

Malgré la clarté de ces textes, divers auteurs suisses, et notamment le Dr Schweizer, professeur de droit international à Zurich (1), et le colonel Frey (2), ont soutenu dans ces derniers temps que la Suisse n'avait ni sollicité ni obtenu en 1815, *du moins pour sa neutralité*, la garantie des puissances, et qu'elle s'était bornée à *faire reconnaître* par elles sa volonté de rester perpétuellement neutre, la garantie européenne n'ayant été donnée qu'à son intégrité (3).

Ces auteurs tirent d'abord argument de la rédaction de l'article 84 de l'acte final de Vienne relatif à la neutralité de la Suisse. Dans l'article 84, disent-ils, il n'est pas question de *garantie* : le mot n'y est même pas prononcé. En effet, l'article 84 est ainsi conçu : « La déclaration adressée « en date du 20 mars, par les puissances qui ont signé le « traité de Paris, à la Diète de la Confédération suisse, et « acceptée par la Diète moyennant son acte d'adhésion du « 27 mai, est confirmée dans toute sa teneur ; et les principes établis ainsi que les arrangements arrêtés dans la

(1) *Geschichte der Schweizerische neutralität.*

(2) *La neutralité de la Suisse.*

(3) RIVIER (*Principes du droit des gens*, I) reconnaît que les puissances en 1815 ont garanti l'intégrité et l'inviolabilité de la Suisse (p. 62) et aussi, « moins explicitement, sa neutralité » (p. 136). Quant à l'indépendance, dit-il, il n'était nul besoin de la garantir (p. 62). Cette dernière phrase de M. Rivier est inspirée par la crainte que la garantie d'indépendance ne se convertisse en protectorat, crainte qui ne s'est jamais réalisée, ni pour la Belgique, ni pour la Suisse. Il sera d'ailleurs démontré plus loin que la garantie de neutralité ne peut donner lieu à aucun droit d'intervention dans les affaires intérieures de l'Etat garanti (V. 2^e partie, ch. III).

« dite déclaration seront invariablement maintenus ». On le voit, disent les partisans de la théorie suisse, l'article 84 se borne à *maintenir* le principe déjà existant de la neutralité helvétique.

Nous ferons observer que l'article 84 prend lui-même soin de nous renvoyer à l'acte du 27 mai de la Diète de Zurich, acte par lequel la Diète helvétique spécifiait que les signataires de la déclaration du 20 mars s'engageaient à *garantir* la neutralité suisse. Du reste ne convient-il pas de rapprocher l'article 84 de l'article 92 du même acte final? Ce dernier, qui proclame la neutralisation de la Savoie septentrionale, est ainsi conçu : « Les provinces de Chablais et de Faucigny, et tout le territoire de Savoie au nord d'Ugine, appartenant à S. M. le roi de Sardaigne, feront partie de la neutralité de la Suisse, telle qu'elle est reconnue *et garantie* par les puissances ».

M. Schweizer (1) dit, il est vrai, que l'article 92 n'a qu'une valeur de renvoi et non une valeur de principe ; on aurait omis de le modifier lorsque Pictet de Rochemont, le négociateur suisse, obtint du congrès une rédaction définitive de la déclaration du 20 novembre dans laquelle ne figurait pas le mot de *garantie*. En réalité, nous dit-on, le congrès de Vienne n'a voulu donner de garantie collective qu'à la neutralité savoisienne, à laquelle il voyait un intérêt permanent et commun, tandis que la neutralité de la Suisse peut, dans certaines circonstances, être contraire à l'intérêt momentané de telle ou telle nation voisine.

(1) *Op. cit.*

Il est vraiment surprenant que le congrès de Vienne, en voulant faire cette distinction, se soit appliqué à rédiger l'article 92 (ou ait laissé subsister sa première rédaction) de façon à lui faire dire tout le contraire ! Il eût été si simple de le rédiger ainsi : « Le Chablais et le Faucigny « feront partie de la neutralité de la Suisse, telle qu'elle « est reconnue par le congrès ; mais la neutralité de ces « deux provinces savoisiennes jouira, en outre, de la ga-
« rantie des puissances ». On évitait ainsi toute équivoque.

La vérité est que ni le congrès de Vienne ni Pictet de Rochemont lui-même n'ont prévu l'interprétation donnée actuellement par quelques auteurs suisses à l'acte final. Et Pictet, que l'on félicite tant d'avoir supprimé le mot *garantie*, reconnaît dans sa correspondance récemment publiée que la neutralité suisse a été *garantie* par les puissances (1). « Ma rédaction de l'acte solennel portant *reconnaissance et garantie* de la neutralité helvétique est approuvée.... » dit-il, et il ajoute : « J'y ai introduit une phrase destinée à établir qu'aucune puissance n'exercera d'influence en Suisse », phrase qui était inutile, car la garantie de neutralité ne saurait avoir pour conséquence d'autoriser l'intervention dans les affaires intérieures de l'Etat neutre.

L'acte solennel auquel Pictet fait ici allusion est la déclaration de Paris du 20 novembre 1815, qui est, en effet, intitulée *déclaration portant reconnaissance et garantie de la neutralité helvétique*, et qui confirme l'acte final du

(1) V. Edmond PICTET, *Biographie, correspondance et travaux diplomatiques de C. Pictet de Rochemont* (p. 316-318).

9 juin. On a essayé de tirer argument de ce que le mot *garantie* n'était pas contenu dans le *texte* de cette déclaration ; mais ce mot, comme le rappelle Pictet lui-même (1), est dans la rubrique, et c'est précisément parce qu'il est dans la rubrique de la déclaration qu'il ne fut pas nécessaire de retoucher l'article 92 de l'acte final. On voit à quelles querelles de mots est obligée de descendre la théorie adverse. Faut-il, dès lors, lui rappeler que la déclaration de Paris n'est que l'une des annexes de l'acte final, auquel on veut l'opposer ? Faut-il lui rappeler que Pictet était tellement convaincu que la neutralité de la Suisse était placée sous la garantie de l'Europe, qu'il allait jusqu'à interdire à la Suisse toute alliance avec d'autres Etats *même en temps de guerre* (2) : or on s'accorde à admettre aujourd'hui que la garantie de la neutralité n'empêche pas l'Etat qui en bénéficie de conclure des alliances défensives quand sa neutralité est effectivement lésée ; en tout cas, il est certain que, si Pictet avait nié l'existence d'une garantie européenne et avait reconnu à sa patrie la pleine liberté de sa politique extérieure, il aurait été mal fondé à lui interdire le droit de conclure des alliances même dans le cas d'un danger imminent.

Du reste le gouvernement suisse lui-même a reconnu en 1859 que la neutralité helvétique jouissait de la garantie,

(1) M. Rivier, dont nous avons déjà cité l'opinion sur ce point, s'exprime ainsi à la p. 115 du tome I des *Principes du droit des gens* : « Je crois que, dans l'intention des puissances, comme dans celle de Pictet, la garantie de la neutralité en devait accompagner la reconnaissance. »

(2) V. HIMLY.

au moins restreinte, des puissances. En effet, dans le message qu'il adressait au Parlement fédéral au moment de la guerre d'Italie, le Conseil fédéral s'exprimait ainsi : « La reconnaissance de la neutralité suisse par les puissances européennes n'a pas cette signification qu'elle nous ait apporté un droit qui, dans son essence, ne nous aurait pas appartenu précédemment, mais seulement celle-ci, qu'elle oblige les puissances à respecter la neutralité suisse, et qu'elle donne à chacune d'elles le droit (1) de faire de la violation de cette neutralité par les autres un casus belli ». C'est là la définition même de la garantie; et le Conseil fédéral, en proclamant l'existence de cette garantie, se borne à faire remarquer que la neutralité suisse existait déjà avant 1815. Sans doute elle existait, mais aurait-elle été maintenue depuis un siècle si les Suisses avaient été seuls à en désirer la conservation? On le voit : la théorie soutenue par nous n'est nullement de nature à porter atteinte à la sécurité extérieure de la noble nation qui se montra si hospitalière à l'armée de Clinchant en 1871. Elle a, au contraire, pour but, comme le message du Conseil fédéral en 1859, de donner plus de force et de stabilité à la neutralité, à l'indépendance et à l'intégrité de la Suisse. Et comme pour nous la garantie de neutralité ne confère ni aucun droit d'intervention intérieure ni aucun droit de protectorat, on ne saurait nous

(1) Il aurait fallu ajouter « et le devoir ». Tel qu'il est rédigé, le message semble admettre que la garantie donnée à la Suisse n'est pas plus étendue que celle donnée récemment au Congo.

objecter que notre théorie peut affaiblir l'indépendance d'un pays qui a su résister aux tentatives d'empiètement de Bismarck aussi bien qu'à celles de Guizot. Le seul intérêt de cette controverse, c'est que nous refusons à l'Etat perpétuellement neutre, et dont la neutralité n'a pas encore subi de *lésion effective*, le droit de conclure des alliances éventuelles : il faut bien en effet qu'il résulte de la garantie une obligation quelconque pour l'Etat à qui elle donne le droit d'invoquer l'appui des puissances garantes, ses alliées naturelles.

Neutralisation de Cracovie

Le deuxième exemple de neutralisation perpétuelle fut la neutralisation de Cracovie. Ici nous sommes en présence d'une création tout artificielle du congrès de Vienne. Contrairement à ce qui se passa pour la Suisse, la ville de Cracovie n'existait nullement comme entité politique avant 1815. Le congrès de Vienne qui, en supprimant le grand-duché de Varsovie, porta le dernier coup à la nationalité polonaise, n'osa pas poursuivre son œuvre jusqu'au bout : une ville de Pologne fut mise à part, et, au lieu d'être attribuée à l'une des trois puissances copartageantes, elle fut déclarée indépendante et neutre.

L'article 6 de l'acte final s'exprimait ainsi : « La ville de Cracovie, avec son territoire, est déclarée à perpétuité cité libre, indépendante et strictement neutre, sous la protection de l'Autriche, de la Russie et de la Prusse. »

L'article 8 ajoute « qu'il ne pourra être formé à Pod-

gorce », petite ville autrichienne voisine de Cracovie, « aucun établissement militaire de nature à menacer la neutralité de Cracovie ».

Enfin l'article 9 déclare que la république de Cracovie ne pourra donner asile « aux transfuges, déserteurs et gens poursuivis par la loi », des pays voisins, et qu'elle devra les livrer dès que l'extradition lui en sera demandée.

L'article 6 avait le tort de placer la république de Cracovie sous le protectorat de trois des puissances signataires ; et l'article 9 le confirmait en donnant à ces trois puissances le droit de s'immiscer dans ses affaires intérieures. Cracovie était en effet privée du droit d'asile, et perdait toute liberté d'appréciation en matière d'extradition. Dès lors le prétexte aux interventions armées était tout trouvé. L'indifférence et l'éloignement des autres Etats signataires firent le reste. La ville de Cracovie fut tantôt occupée par les Russes et tantôt par les Autrichiens, jusqu'au jour où, par suite d'un accord entre les trois puissances protectrices, elle fut cédée à l'Autriche (1846).

Il n'y avait à Cracovie qu'un lambeau de nation, sans vitalité suffisante et sans frontières naturelles ; et les articles 6 et 9 le livraient d'avance aux trois pires ennemis de la Pologne, sacrifiant ainsi les intérêts du garanti à ceux de certains garants privilégiés. La neutralité perpétuelle de Cracovie devait donc disparaître : c'est du reste le seul Etat neutre qui ait disparu, parce qu'il était aussi le seul qui n'eût pas été créé viable.

La France et l'Angleterre ne manquèrent pas, d'ailleurs, de protester contre l'annexion de Cracovie ; et M. Guizot

déclara, dans une note prophétique, que la porte était désormais ouverte aux violations du traité de Vienne.

Neutralisation de la Belgique. — Convention des forteresses

Les traités de 1815 n'avaient neutralisé que la Suisse et Cracovie ; les événements de 1830 amenèrent la neutralisation d'un troisième Etat, ou plutôt la création d'un Etat nouveau qui fut déclaré perpétuellement neutre. Nous voulons parler de la Belgique.

En 1815 les puissances alliées s'étaient préoccupées avant tout d'élever des barrières contre cette nation française qui les avait pendant trente ans tenues en haleine. On voulait surtout nous écarter de nos frontières naturelles ; et aux précautions prises par le congrès de Vienne en Savoie, précautions dont nous parlerons plus loin, vinrent s'ajouter les mesures prises par ce même congrès à notre frontière du nord-est. Les anciennes provinces belges, qui faisaient en 1814 partie de l'empire français, avaient été déclarées « territoire vacant » par le congrès. Ces provinces furent réunies à la Hollande, et formèrent le royaume des Pays-Bas, qui comprit ainsi les territoires actuels de la Belgique, de la Hollande et du Luxembourg (1). Les quatre grandes puissances alliées ne s'en tinrent pas là. Réunies en 1818 à Aix-la-Chapelle, elles signèrent avec les Pays-Bas le protocole militaire du 15 novembre, d'après lequel « un certain nombre de forteresses des Pays-Bas devaient

(1) Traité du 31 mai et Acte final du 9 juin 1815.

recevoir des garnisons anglaises et prussiennes dès que le *casus fœderis* serait déclaré contre la France » (1). La Prusse devait occuper Huy, Namur, Dinant, Charleroi, Mariembourg et Philippeville; l'Angleterre se réservait le droit d'occuper Ypres, Ostende, Nieuport et Termonde. Les Anglais auraient bien voulu ajouter à cette liste Anvers, et les Prussiens Liège; mais le plénipotentiaire des Pays-Bas s'y refusa (2). C'était, en somme, le système de la barrière de 1715 que l'on rétablissait en l'aggravant.

Ajoutons que le roi des Pays-Bas avait reçu, sur l'indemnité de guerre de 700 millions payée par la France, *60 millions pour construire et réparer des forteresses en Belgique*. Les puissances alliées se regardèrent dès lors comme les co-propriétaires des forteresses belges; elles étaient inspectées périodiquement par des officiers étrangers au nom des puissances (3).

Malgré ce luxe de précautions, l'œuvre du congrès de Vienne dans les Pays-Bas était fragile.

On n'avait pas voulu tenir compte de l'antagonisme que la différence de religion et de traditions historiques créait entre les Belges et les Hollandais, antagonisme qui se compliquait encore des divergences économiques qui existent toujours entre un peuple d'industriels et un peuple de marins. Aussi le mouvement de 1830 eut-il son écho à Bruxelles; et des conflits sanglants eurent lieu entre les troupes hollandaises et les insurgés.

(1) BANNING, *La défense de la Belgique*, p. 16-17.

(2) BANNING, *eod. loc.*

(3) *Moniteur belge* du 25 mai 1832.

Le roi des Pays-Bas s'adressa aussitôt aux quatre puissances qui avaient signé la convention d'Aix-la-Chapelle. La Prusse et l'Autriche se montrèrent disposées à intervenir ; la Russie fit aussi une réponse favorable mais ne tarda pas à être retenue chez elle par la Révolution de Pologne. La France était sympathique à la Révolution de Bruxelles, écho de la Révolution de Paris ; et son gouvernement se montrait résolument hostile à toute intervention de l'une des puissances conservatrices en Belgique. L'Angleterre était donc maîtresse de la situation. Mais la Révolution de Juillet avait eu aussi son contre-coup à Londres, où un ministère libéral venait de succéder au cabinet tory. Ce ministère, ne voulant ni se brouiller avec la France ni favoriser l'expansion de celle-ci vers l'Escaut, s'efforça, tout en acceptant le fait accompli, de créer dans les Pays-Bas un état de choses qui donnerait à l'Europe les mêmes garanties que l'œuvre de 1815.

Lord Aberdeen décida donc le roi des Pays-Bas à accepter un armistice et à soumettre la question belge aux cinq grandes puissances. Une conférence se réunit à Londres le 4 novembre 1830 ; les cinq puissances et les Pays-Bas y étaient représentés. Dès le 20 décembre la conférence déclarait le royaume des Pays-Bas dissous, et autorisait le gouvernement provisoire de Bruxelles à envoyer des délégués à Londres. Le protocole du 20 décembre ajoutait que « la conférence allait discuter et concerter les nouveaux arrangements les plus propres à combiner l'indépendance future de la Belgique avec les intérêts et la sécurité des autres puissances et avec l'équilibre européen ».

Le nouvel arrangement destiné à garantir à la fois la sécurité des puissances et le maintien de l'équilibre européen fut la neutralisation perpétuelle de la Belgique. Obligée de renoncer à faire de tous les Pays-Bas un royaume unique, capable de se défendre lui-même, la conférence eut recours au procédé dont on s'était servi en 1815 pour soustraire la Suisse à la rivalité d'influence des puissances voisines et pour fermer aux conquérants les chemins d'invasion qui la traversent. Le protocole du 20 janvier 1831, qui arrêtait les bases de la séparation de la Belgique et de la Hollande, s'exprimait ainsi dans son article 5 : « La Belgique formera un Etat perpétuellement neutre. Les cinq puissances lui garantissent cette neutralité perpétuelle, ainsi que l'inviolabilité de son territoire ».

Ce protocole fut confirmé par le traité du 24 juin 1831, dit *des dix-huit articles*, signé entre les cinq puissances. Par suite des prétentions rivales de la Belgique et de la Hollande sur le Limbourg et le Luxembourg, ce traité dut laisser en suspens la question relative à l'attribution de ces deux provinces. Le congrès belge accepta néanmoins le 9 juillet le traité des dix-huit articles ; mais la Hollande, ne pouvant se résoudre à lui donner son assentiment, reprit les hostilités.

Pour la première fois on allait assister au fonctionnement de la garantie de neutralité. La Belgique fit appel à la France, l'une des puissances garantes, qui lui envoya une armée de 50,000 hommes sous les ordres du maréchal Gérard, non sans en informer au préalable la conférence de Londres. Celle-ci déclara que « l'entrée des troupes

françaises en Belgique serait considérée comme ayant lieu non dans une intention particulière de la France, mais pour un objet vers lequel les délibérations de la conférence s'étaient dirigées ».

Une marche du maréchal Gérard vers Bruxelles (1) suffit pour ramener les Hollandais sous les murs d'Anvers. Les cinq puissances, décidées à en finir avec la question belge, signèrent le 15 octobre 1831 un nouveau traité, dit *des vingt-quatre articles*, qui, entre autres dispositions, partageait le Limbourg et le Luxembourg entre la Belgique et la Hollande. Le congrès belge accepta ce nouvel arrangement, et le 15 novembre 1831 la Belgique, par un traité signé avec les cinq puissances, adhéra aux *vingt-quatre articles*. L'un des vingt-quatre articles proclamait la neutralité perpétuelle de la Belgique (art. 9); le traité du 15 novembre reproduisit les vingt-quatre articles et leur donna, dans un vingt-cinquième article, la garantie des puissances.

Cependant la Hollande résistait encore; et, refusant de se soumettre aux décisions de la conférence, elle continuait à occuper Anvers. De nouveau la Belgique allait faire appel aux puissances garantes; et l'événement devait montrer que, si aucun des garants ne songeait à nier ses obligations, chacun du moins, suivant son intérêt, désirait les remplir avec plus ou moins de zèle.

En effet, la note du 14 décembre 1831, par laquelle la

(1) Pour plus de détails sur l'histoire de la neutralisation de la Belgique, voir l'étude de M. MILOVANOVITCH sur les *Traité de garantie*.

Hollande protestait contre le traité du 15 novembre, avait fait réfléchir les trois Cours du Nord, qui craignaient d'avoir été trop loin dans l'appui qu'elles avaient donné à la Révolution belge. Aussi leurs plénipotentiaires à la conférence déclarèrent-ils que leurs gouvernements, tout en désapprouvant la conduite du roi de Hollande, ne pourraient s'associer à des mesures coercitives et préféreraient voir tenter de nouvelles démarches diplomatiques auprès du souverain hollandais. L'Angleterre et la France repoussèrent cette motion ; elles exprimèrent le regret d'être obligées d'agir seules pour assurer l'exécution du traité du 15 novembre (1), et la conférence se sépara. Ainsi trois des cinq Etats garants, tout en désapprouvant le roi de Hollande et sans s'opposer aux mesures de coercition, refusaient de s'y associer. Mais il y a lieu de remarquer que l'Angleterre et la France ne se décidèrent à agir qu'après avoir consulté la conférence et s'être assurées de la non-hostilité des Etats dissidents.

Quelques jours après, le gouvernement belge, invoquant l'article 25 du traité du 15 novembre 1831, fit appel à la France et à l'Angleterre. Ces deux puissances s'entendirent aussitôt pour régler les détails d'exécution (2) : l'embargo devait être mis sur les vaisseaux hollandais, et une armée française devait assiéger Anvers, si la Hollande n'évacuait pas cette place avant le 15 novembre. La Hollande accepta la lutte : le 16 novembre, les Français traversaient de nou-

(1) V. le Protocole du 1^{er} octobre 1832.

(2) Convention du 22 octobre.

veau en libérateurs les plaines qui avaient vu, dix-sept ans auparavant, le triomphe momentané de la Sainte-Alliance. Et le 23 décembre 1832 le maréchal Gérard entra dans Anvers. Le roi de Hollande vaincu ne reconnut cependant l'indépendance belge qu'en 1839.

Le 19 avril 1839 furent signés à Londres trois traités, l'un entre la Hollande et les cinq puissances, l'autre entre les cinq puissances et la Belgique, enfin le troisième entre la Belgique et la Hollande. L'article 2 du traité signé entre la Belgique et les puissances donnait la garantie des cinq puissances aux vingt-quatre articles de 1831, qui formaient l'annexe du traité actuel. La Hollande, dans les deux traités signés par elle avec les cinq puissances et la Belgique, adhère aux vingt-quatre articles.

Il y a lieu de remarquer que cette adhésion de la Hollande lui crée, vis-à-vis de la neutralité belge, une situation spéciale. La Hollande ne devient pas un Etat garant, du moins au même titre que les cinq puissances. Elle a soin de ne pas signer le traité de garantie, c'est-à-dire le premier des traités du 19 avril; et, dans les deux traités signés par elle, elle adhère simplement aux vingt-quatre articles, c'est-à-dire à l'annexe du traité de garantie et non à la clause même de garantie. Mais, par le fait même de cette adhésion, elle s'oblige à *respecter* la neutralité belge, bien qu'elle ait évité de s'engager à la faire respecter. Elle se trouve donc, vis-à-vis de la Belgique, dans une situation analogue à celle des grandes puissances vis-à-vis du Congo; elle a donné à la neutralité belge, sinon la garantie normale que lui ont donnée les cinq puissances, du moins

une garantie restreinte. Elle ne doit donc pas être confondue avec les Etats tiers, avec ces « autres Etats » dont parlent les traités de 1831, et contre lesquels les garants défendront au besoin la neutralité belge bien qu'ils ne leur aient pas fait promettre par traité de la respecter (1). Elle s'est obligé à *respecter* cette neutralité; et, par suite, si celle-ci est violée par l'un des garants et sa propre sécurité mise en péril, elle aura le droit d'invoquer le premier traité du 19 avril 1839 et d'en demander le respect à son co-signataire.

Nous avons démontré que la garantie donnée par les puissances à la neutralité de la Belgique a toujours été la même, et que la garantie de 1839 est aussi forte que la garantie du traité du 15 novembre 1831 ou que celle du protocole des bases.

Il reste à noter que, dans ses origines, la neutralité belge diffère en deux points de la neutralité suisse. En premier lieu, la garantie de neutralité offerte à la Suisse et acceptée par son gouvernement le 27 mai 1815 consacrait un état de fait antérieur. Au contraire, le congrès belge ne voulait pas de la neutralité, dont les puissances faisaient la condition *sine qua non* de la création de la Belgique; et il n'adhéra à leurs propositions qu'après une discussion passionnée (2). En second lieu, tandis que les puissances ont laissé aux Suisses seuls la défense de leur territoire, quatre d'entre elles s'étaient efforcées,

(1) V. *infra* le ch. III, sect. III^e

(2) V. BANNING, *op. cit.*

au contraire, de faire peser une servitude militaire sur la Belgique.

C'est ici le moment de se demander ce qu'est devenue, depuis les événements de 1830 et de 1831, la convention des forteresses de 1818.

Convention des forteresses. — Tout en traitant avec la France pour la neutralisation de la Belgique, les quatre grandes puissances qui s'étaient jadis liguées contre elle ne perdaient pas leur esprit de méfiance, surtout en présence de la sympathie que les Belges manifestaient alors pour nous. Aussitôt après le protocole des bases, les plénipotentiaires des quatre cours s'étaient réunis à Londres et avaient arrêté la déclaration suivante (17 avril) : « Les plénipotentiaires des quatre cours estiment que, la neutralité perpétuelle devant donner une sécurité de plus à la Belgique, certaines de ses forteresses pourront être démolies ». A la suite de cette réunion, une nouvelle convention des forteresses fut signée à Londres, le 14 décembre 1831, entre les quatre cours et la Belgique. Les articles publics de cette convention étaient ainsi conçus : « Art. 1^{er}. Les fortifications d'Ath, de Mons, de Menin, de Philippeville et de Mariembourg seront démolies... » — « Art. 4. Le roi des Belges s'engage à conserver les autres en bon état ». Mais un article secret mit le roi des Belges, au point de vue des forteresses dont la convention n'ordonnait pas la démolition, « dans la situation où s'était trouvé, vis-à-vis des quatre puissances, le roi des Pays-Bas » (1).

(1) BANNING, *op. cit.*

L'existence de cet article secret a été confirmée par M. Woeste, dans son ouvrage sur la *Neutralité belge*, par M. Banning (*op. cit.*), et par M. Bernaert (discours du 13 août 1891) ; M. Woeste en a même donné le texte, et il y a lieu de remarquer que l'obligation imposée au roi des Belges ne lui est imposée que « sous la réserve de l'indépendance et de la neutralité de la Belgique ».

Mais, même avec cette réserve, l'article en question est contraire aux principes fondamentaux de la neutralité perpétuelle, car il ne viserait à rien moins qu'à enlever à la Belgique une partie de sa souveraineté intérieure et à la mettre, au point de vue extérieur, sous la protection de quatre des cinq puissances garantes, en faisant abstraction complète de la cinquième. De plus, au point de vue du droit constitutionnel, l'article secret est nul de plein droit, comme n'ayant jamais reçu la ratification du Parlement belge, ratification qui lui aurait été indispensable, aux termes de l'article 68 de la Constitution, pour pouvoir lier la Belgique (1).

Le fameux article secret n'a donc aucune force obligatoire aujourd'hui, pas plus du reste que les autres clauses de la convention du 14 décembre (2). En effet, sur les réclamations soulevées par la France contre cette convention, les plénipotentiaires des quatre cours déclarèrent, le 23 janvier 1832, que « les stipulations du 14 décembre ne devaient être entendues que sous la réserve de la souve-

(1) Cf. WOESTE, *op. cit.*, p. 79.

(2) Cf. BERNAERT, discours cité.

raineté pleine et entière du roi des Belges sur les forteresses indiquées dans la dite convention ». Et le *Moniteur belge* du 25 mai 1832, commentant cette déclaration (1), affirma que « l'acte du 23 janvier..... avait libéré le sol belge de toutes les servitudes de droit public que les vainqueurs de 1815 lui avaient imposées ». Personne ne protesta contre cette interprétation. La Belgique profita de ce silence pour raser la plupart des places dont l'article 4 de la convention de décembre lui imposait le maintien ; au contraire, les forteresses dont les articles 1^{er} et 2 ordonnaient la démolition « dans le délai de deux mois » étaient encore debout vingt ans après. Ainsi, aux yeux du gouvernement belge, approuvé tacitement par les quatre puissances qui n'ont jamais protesté, l'acte de janvier 1832 a annulé la convention de décembre 1831 (2).

Dès lors, et à défaut des arguments déjà indiqués, l'article secret ne doit pas survivre à la convention principale. La Belgique l'a d'ailleurs interprété de la même façon en rasant la citadelle de Namur, que les Prussiens avaient, d'après la convention de 1818, le droit d'occuper.

Ces arguments devraient nous dispenser d'insister. A supposer d'ailleurs que l'article secret fût encore en vigueur, les forts que l'on élève aujourd'hui autour de Namur ne sauraient être frappés *ab initio* de la servitude qui grevait l'ancienne citadelle. Et puis, pour donner aux Prussiens le droit d'entrer à Namur, il faudrait que le *casus fœderis*

(1) Dans l'article déjà cité, p. 95.

(2) Cf. BANNING, *op. cit.*

fût prononcé par l'unanimité des quatre cours, unanimité qui ne paraît guère réalisable dans l'état actuel de l'Europe, où d'autres groupements sont venus remplacer la Sainte-Alliance.

Ainsi aucune servitude militaire ne pèse à l'heure actuelle sur la Belgique. La seule différence qui existerait donc entre sa neutralité et celle de la Suisse proviendrait de ce que la neutralité suisse est la consécration d'un état de fait préexistant, tandis que la neutralité belge fut créée de toutes pièces en 1831 et acceptée par les Belges sans enthousiasme.

Faut-il en conclure que la Belgique serait moins libre que la Suisse dans sa politique extérieure, et doit-on avec MM. Rivier et Regnault (1), faire dériver de cette différence originelle des conséquences pratiques ? Nous avons vu que le caractère *volontaire* de la neutralité de la Suisse n'empêche pas que cette puissance a accepté, le 27 mai 1815, la garantie qui lui était offerte par les puissances et les obligations qui en dérivent. Les Belges pourraient d'ailleurs retourner à leur profit l'argument des auteurs suisses et essayer de réduire des obligations qu'ils ont acceptées mal volontiers. Mais nous croyons avoir prouvé qu'en réalité les actes internationaux ont placé les deux pays dans la même situation.

Neutralisation du Luxembourg

Le quatrième Etat qui ait été neutralisé est le grand-duché de Luxembourg. Lors des arrangements de 1815 les

(1) Thèse sur la neutralité perpétuelle.

provinces de Luxembourg et de Limbourg firent, à la fois, partie du royaume des Pays-Bas et de la Confédération germanique. De plus la place de Luxembourg, déclarée place fédérale, reçut à ce titre garnison prussienne (1). En 1830, le Luxembourg se souleva comme les autres provinces belges, mais la présence de la garnison prussienne empêcha sa capitale de prendre part au mouvement. Ce fut là l'origine de la transaction arrêtée, au sujet du Luxembourg, par la conférence de Londres dans le traité des vingt-quatre articles. Ce traité laissa au roi de Hollande la ville de Luxembourg et ses environs ; le reste forma une province belge (art. 2). De plus le roi de Hollande continua à porter le titre de grand-duc de Luxembourg. En 1839, lorsque le roi de Hollande reconnut les faits accomplis, les traités du 19 avril donnèrent la garantie européenne aux vingt-quatre articles, et par suite à l'article 2 qui créait et *délimitait* le Luxembourg hollandais, c'est-à-dire le nouveau grand-duché de Luxembourg. Ainsi l'indépendance et l'intégrité du grand-duché étaient garanties par l'Europe dès 1839 ; le grand-duché continuait, en outre, à faire partie de la Confédération germanique, qui accéda aux trois traités du 19 avril 1839 par un quatrième traité signé à Londres le même jour (2). De plus le grand-duché, étant séparé par la Belgique des provinces hollandaises, fut gou-

(1) D'après le traité prusso-hollandais du 8 novembre 1816, le commandant et les trois quarts de la garnison devaient être prussiens, et le quart restant hollandais.

(2) DE CLERCQ, année 1839.

verné depuis 1839 comme un Etat à part, et son union avec la Hollande ne fut plus que personnelle.

Jusqu'en 1866 l'histoire du nouvel Etat n'offre rien de remarquable, à part l'entrée du Luxembourg dans le Zollverein (traité du 8 février 1842) (1). Lors des événements de 1866 le grand-duché fut au nombre des territoires que la diplomatie prussienne indiqua à la France comme des compensations possibles (2). A ce moment, le traité de Prague ayant dissous la Confédération germanique, le roi de Hollande refusait d'entrer dans la nouvelle confédération de l'Allemagne du Nord. Le gouvernement français se crut autorisé à proposer au roi de Hollande la cession du grand-duché; le roi de son côté, croyant la France d'accord avec la Prusse, se montrait bien disposé espérant acheter la liberté du Limbourg par la cession du Luxembourg. C'est alors que l'interpellation Benningsen vint, à point nommé, dégager M. de Bismarck des promesses qu'il avait faites à la France (1^{er} avril 1867). La guerre faillit éclater entre la France et la Prusse.

Mais les événements de 1866-1867 ont été trop souvent racontés pour que nous ayons besoin d'entrer dans des détails. Rappelons seulement que le gouvernement autrichien

(1) Par le traité du 17 février 1856, le roi grand-duc renonça à son droit partiel de garnison en faveur de la Prusse; de sorte que la garnison de Luxembourg fut, à partir de ce moment, entièrement prussienne. Quant au contingent luxembourgeois, qui avait succédé en 1839 au contingent hollandais, il tint garnison à partir de 1856 à Echternach et à Diekirch.

(2) V. LA MARMORA, *Un po piu di luce*; BENEDETTI, *Ma mission en Prusse*; SERVAIS, *op. cit.*

prit l'initiative d'une proposition qui assura le maintien de la paix : elle consistait dans la neutralisation du grand-duché et la démolition de la forteresse. En même temps la Russie demandait la réunion d'une conférence : les deux propositions furent adoptées.

La conférence se réunit à Londres le 7 mai 1867. Non seulement tous les signataires des traités de 1839 y étaient représentés, mais on y avait aussi invité l'Italie qui venait de prendre rang parmi les grandes puissances et prenait part pour la première fois à une conférence de neutralisation (1).

L'Angleterre n'étant pas aussi intéressée à la sécurité de Luxembourg qu'à celle d'Anvers, le plénipotentiaire anglais (lord Stanley) présenta un projet qui proclamait la neutralité de Luxembourg sans lui donner la garantie européenne (2). Les autres puissances protestèrent ; et, comme nous l'avons vu, l'article 2 du traité définitif fut rédigé ainsi : « Le grand-duché de Luxembourg... formera désormais un Etat perpétuellement neutre... Ce principe est et demeure placé sous la garantie collective des puissances signataires du présent traité, à l'exception de la Belgique, qui est elle-même un Etat neutre ».

L'article 3 ordonne la démolition de la forteresse de Luxembourg, et ne permet au grand-duché que d'entretenir le nombre de soldats nécessaire au maintien du bon ordre. Ici il y a une servitude imposée au grand-duché ; mais

(1) V. *infra* le ch. III, sect. III.

(2) Livre jaune de 1867, p. 64 et s.

elle lui est imposée *par le traité même de neutralité*, et avec le consentement de *tous les signataires et du grand-duc lui-même*. Elle se justifie par la faiblesse numérique de la population du grand-duché et par son peu de ressources, qui ne lui permettent pas d'entretenir en état de défense une forteresse comme Luxembourg. Cet article 3 donne d'ailleurs, comme nous le verrons, à la neutralité luxembourgeoise un caractère spécial, d'où dérivent des effets particuliers.

Nous avons dit que l'Angleterre ne se tint pas pour battue; et nous avons réfuté les théories émises par lord Stanley à la Chambre des communes pour essayer de restreindre la portée de la garantie donnée à la neutralité luxembourgeoise, garantie qui est la même que celle qui a été donnée à la neutralité belge.

La guerre de 1870 faillit avoir son contre-coup en Luxembourg. Le 3 décembre 1870, M. de Bismarck envoyait au gouvernement grand-ducal une note dans laquelle il accusait le Luxembourg de ne pas faire respecter sa neutralité. Des soldats français, qui s'étaient réfugiés sur le territoire du grand-duché, avaient pu ensuite repasser en France sans être inquiétés. M. de Bismarck en concluait que « le gouvernement allemand n'était plus obligé de prendre en considération, dans ses opérations militaires, la neutralité du grand-duché ». M. Servais, alors ministre d'Etat du Luxembourg, répondit en faisant observer que le traité de 1867, en réduisant au *minimum* les forces luxembourgeoises, avait restreint par cela même les obligations de son pays. C'est alors que le Conseil d'Etat

luxembourgeois se préoccupa de réfuter, dans son Avis du 9 janvier 1871, la dangereuse théorie de la garantie collective. Nous reviendrons plus loin sur la discussion à laquelle donna lieu en Europe la note du 3 décembre. Le Luxembourg, appuyé par l'Angleterre et l'Autriche, ne fut, d'ailleurs, pas inquiété ; et il a continué de jouir, depuis cette époque, de la situation qui lui avait été garantie en 1867.

Quelques esprits pessimistes craignaient, il est vrai, que la mort du roi Guillaume III n'amenât quelque trouble dans la situation internationale du grand-duché. L'événement a démenti leurs prévisions. A la mort du roi grand-duc survenue en 1890, sa fille la princesse Wilhelmine lui a succédé comme reine de Hollande en vertu de la loi fondamentale des Pays-Bas du 24 août 1815, tandis que le duc Adolphe de Nassau lui succédait comme grand-duc de Luxembourg en vertu du pacte de famille des Nassau de 1783 et conformément aussi aux traités de 1815 et à l'article 1^{er} du traité de 1867 qui maintiennent pour le Luxembourg la loi salique. Cet article 1^{er}, en vertu duquel le roi de Hollande déclare maintenir les droits des agnats de Nassau sur le grand-duché de Luxembourg, tandis que les grandes puissances signataires « acceptent cette déclaration et en prennent acte » avait précisément pour but de prévenir les interprétations de certains docteurs allemands qui avaient soutenu, au lendemain de Sadowa, que les dynasties allemandes dépossédées en 1866 ne pouvaient plus hériter d'aucun territoire faisant partie de la Confédération germanique, la Prusse étant devenue leur héritière

par suite de l'annexion totale de leurs Etats (1). En signant, un an après la paix de Prague, un traité qui reconnaissait les droits des agnats de Nassau sur le Luxembourg et qui rompait les liens du grand-duché avec la Confédération de l'Allemagne du Nord, la Prusse s'est interdit à jamais d'émettre une prétention de ce genre. Elle n'a, d'ailleurs, soulevé aucune protestation en 1890 contre l'avènement du grand-duc Adolphe, avènement qui, mettant fin à l'union personnelle, a achevé de séparer entièrement de la Hollande le Luxembourg, déjà séparé depuis vingt-trois ans de l'Allemagne.

Neutralisation du Congo

Le dernier Etat neutre a été créé par la conférence qui s'est tenue à Berlin en 1885 au sujet des affaires d'Afrique. Nous avons dit que, par l'article 10 de l'acte final de 1885, les puissances signataires s'étaient engagées à respecter la neutralité de l'Etat, situé dans le bassin du Congo, qui demanderait à jouir de la neutralité perpétuelle. Le nouvel Etat du Congo, créé en 1885 par la Société africaine que présidait le roi des Belges, fit, la même année, la déclaration de neutralité exigée par l'article 10 (2). Il y a donc depuis 1885 un quatrième Etat neutre. Nous avons expliqué, dans la première partie de cette étude, en quoi la neutra-

(1) V. *infra*, 2^e partie, ch. III. Cf. SERVAIS, p. 156; WAMPACH, *Le Luxembourg neutre*, p. 232-236.

(2) *Revue de droit international*, 1886.

lité du Congo diffère des autres neutralités perpétuelles, l'article 10 n'offrant à cet Etat qu'une sûreté limitée. On ne pouvait pas, a dit M. de Martens (1), assimiler à la Belgique ou à la Suisse un Etat qui n'avait pas encore de gouvernement régulier ni de frontières certaines. Le Congo n'aurait pas pu s'imposer, en effet, des obligations en rapport avec celles que se seraient imposées les garants. De là la garantie restreinte qui lui a été donnée.

Projets de neutralisation des trois Etats scandinaves

Si le Congo est le dernier Etat qui ait été neutralisé, certains hommes politiques n'ont pas renoncé depuis 1885 à essayer d'étendre encore le système des Etats neutres. On a surtout songé, à diverses reprises, à neutraliser les trois Etats scandinaves (Suède, Norvège et Danemark); et il a même été question d'organiser une sorte de procédure internationale par laquelle les Etats désireux d'obtenir la neutralité permanente pourraient arriver à leurs fins.

Déjà en 1883 une proposition relative à la neutralisation des trois Etats scandinaves avait été adoptée par le congrès de la ligue internationale de la paix réuni à Genève. Cette proposition fut reprise l'année suivante par M. Bajer, délégué danois, au sein du même congrès réuni alors à Berne. Mais le congrès se déclara incompétent quant à son application.

(1) *Revue de droit international*, 1886, p. 265.

M. Bajer essaya alors d'arriver à son but par un autre moyen, et, en 1894, il saisit la conférence interparlementaire pour l'arbitrage et la paix, réunie à La Haye, d'une proposition relative à la procédure à suivre par les Etats qui voudraient se déclarer perpétuellement neutres. Mais, faute de temps, la conférence dut ajourner l'examen de cette question.

Le débat fut repris l'année suivante, et la proposition de M. Bajer fut l'objet d'une résolution favorable à la conférence interparlementaire de Bruxelles (*Revue générale de droit international public*, 1897, p. 793, note 3). La conférence vota, en effet, une résolution d'après laquelle il devait suffire qu'un Etat proclamât, dans les formes prescrites par sa constitution, sa neutralité perpétuelle pour que les autres puissances fussent obligées de la reconnaître. Les membres de la conférence interparlementaire de 1895 s'engageaient à user de leur influence pour provoquer la réunion d'une conférence diplomatique chargée de consacrer ce principe.

Cette résolution soulevait une grave objection. On ne voit pas, en effet, comment les puissances auraient consenti à enchaîner leur liberté et se seraient engagées d'avance à reconnaître la neutralité perpétuelle de tout Etat qui se serait individuellement déclaré neutre. L'établissement de la neutralité permanente d'un Etat ne se conçoit guère que comme le résultat d'un contrat international conclu spécialement à cet effet.

Aussi M. Bajer, se rendant compte du défaut de son projet, proposa-t-il presque aussitôt de faire désigner par la

conférence diplomatique, dont on envisageait la réunion, les Etats susceptibles d'être neutralisés.

Cette nouvelle proposition était plus conforme aux principes. La même année (1895) la seconde chambre du Parlement suédois était saisi d'une proposition tentant à inviter les gouvernements de Suède et de Norvège « à négocier « avec d'autres puissances en vue de la reconnaissance de « la neutralité des deux royaumes ». Bien qu'inattaquable dans sa rédaction au point de vue des principes du droit des gens, cette proposition fut repoussée par la Chambre.

Dès lors les partisans de la neutralisation des Etats scandinaves perdirent du terrain. C'est ainsi qu'en 1896 la Conférence interparlementaire de Budapest, au lieu de confirmer la résolution votée à Bruxelles, se borna à charger son bureau parlementaire de lui présenter une rédaction plus pratique (R. G. D. I. P. 1896).

En 1897 M. Bajer, appuyé par M. Labiche, délégué français, reprit sans plus de succès sa proposition à la conférence interparlementaire réunie de nouveau à Bruxelles (R. G. D. I. P. 1897). Sa proposition était ainsi conçue : « Lorsqu'un ou plusieurs Etats décident l'adoption d'un « régime de neutralité, leur décision est notifiée à tous les « Etats avec lesquels ils sont en relations diplomatiques. Si « ces Etats reconnaissent que cette déclaration est con- « forme au droit des gens, ils doivent répondre par la ré- « solution de respecter la neutralité qui leur a été no- « tifiée ».

Malgré les différences de rédaction, la nouvelle proposition de M. Bajer soulevait à peu près les mêmes objections que sa

proposition de 1895. Sans doute les autres Etats restaient libres de décider que la déclaration de l'Etat candidat à la neutralité n'était pas conforme au droit des gens ; mais pourquoi limiter de la sorte et par avance les droits des puissances tierces ? Celles-ci n'ont-elles pas aussi le droit de prendre conseil de leurs intérêts et des circonstances ? En réalité il n'y a qu'une procédure à suivre pour arriver à la neutralité perpétuelle : c'est celle qui 'a été employée avec succès par les trois Etats (Suisse, Belgique et Luxembourg) qui jouissent aujourd'hui de la neutralité permanente parfaite. Elle consiste à faire reconnaître par les autres Etats sa volonté de rester neutre et à se faire garantir cette neutralité par les principaux d'entre eux. Tout autre procédé sera forcément incomplet et inefficace, et c'est ce qui explique l'échec des diverses propositions dont nous venons de parler.

Quant à la question particulière de la neutralité des Etats scandinaves, elle a été reprise tout récemment (26 janvier 1899) par M. Hedin et vingt-trois autres députés suédois qui ont demandé au gouvernement du roi Oscar « d'entamer des négociations relativement à une entente entre la « Suède, la Norvège et le Danemark, concernant une déclaration en commun aux autres puissances, dans laquelle les trois Etats scandinaves proclameraient adopter « le principe de la neutralité permanente ». Le Parlement suédois ne s'est pas encore prononcé à l'heure où nous écrivons ces lignes ; mais il est permis de se demander quelles seraient la portée et l'efficacité d'une déclaration par laquelle les trois royaumes, sans solliciter ni la garan-

tie ni même la reconnaissance des autres puissances, se borneraient à proclamer et à leur signifier leur volonté d'être neutres.

En dehors de cette objection spéciale et des objections soulevées par les projets de procédure internationale de M. Bajer, il faut aussi remarquer que la neutralisation d'un Etat scandinave supposerait, comme nous le verrons plus loin, sa renonciation à toute revendication, à toute ambition, et même à une partie de sa liberté d'action politique en Europe. C'est là une considération qui suffit peut-être à expliquer pourquoi les Parlements scandinaves ont toujours vu plus d'inconvénients que d'avantages au régime de la neutralité perpétuelle.

CHAPITRE II

CONDITIONS D'EXISTENCE DE LA NEUTRALITÉ PERPÉTUELLE

Les conditions d'existence de la neutralité perpétuelle se rapportent soit à la garantie, soit à l'Etat neutralisé lui-même.

Conditions relatives à la garantie

Nous avons vu, en effet, que la neutralité perpétuelle suppose une garantie. Il est évident que cette garantie ne sera efficace que s'il y a plusieurs garants, et si ceux-ci forment un ensemble assez puissant pour faire respecter la neutralité. La pluralité des garants permettra, du reste, à l'Etat neutralisé de garder toute son autonomie vis-à-vis d'eux, et d'échapper à l'influence qu'un garant trop puissant pourrait, s'il était seul, prendre sur lui.

Cette garantie de la neutralité devra, en outre, porter nécessairement sur trois autres points ; on ne peut pas, en effet, garantir la neutralité d'un Etat sans garantir, par le fait même, son indépendance, son intégrité territoriale et l'inviolabilité de son sol.

Que la garantie de la neutralité entraîne la garantie de l'indépendance et de l'intégrité, cela est facile à démontrer. L'Etat neutralisé s'engage à ne faire la guerre que s'il est attaqué ; il renonce aux bénéfices que pourrait lui procurer une libre action politique pour mettre toute sa sécurité dans la garantie qui lui a été donnée. Il est juste qu'il n'ait pas à en souffrir. Du reste dans quel but neutralise-t-on un Etat, si ce n'est pour mettre son territoire à l'abri des convoitises des voisins, c'est-à-dire pour faire respecter son indépendance et son intégrité? Aussi en 1862, lorsque la France et la Suisse ont rectifié le tracé de leur commune frontière, le gouvernement français a-t-il admis que cette triple obligation des garants existait virtuellement dans tous les traités de neutralité, puisque le protocole du 8 décembre 1862 porte que toutes les puissances garantes de la neutralité helvétique seront invitées à ratifier l'échange de territoires conclu entre les cabinets de Berne et de Paris (1). Il importe donc peu que le traité des vingt-quatre articles ne parle que de la neutralité de la Belgique, alors que les dix-huit articles parlaient aussi de son intégrité.

Mais la garantie de la neutralité entraîne aussi la garantie de l'inviolabilité, c'est-à-dire que les garants doivent veiller à ce que l'Etat neutre ne soit ni traversé ni occupé par des troupes étrangères, soit en temps de guerre, soit même en temps de paix.

C'est là une conséquence de l'indépendance intérieure et extérieure qui a été garantie à l'Etat neutre, et il semble

(1) DE CLERCQ, 1862.

qu'elle devrait être admise sans difficulté. Des doutes ont paru cependant s'élever sur ce point en 1891 lorsqu'au moment des grèves de Liège le *Matin* annonça une occupation possible de la vallée de la Meuse par les troupes allemandes. Le prince de Chimay, ministre des affaires étrangères de Belgique, interviewé par un rédacteur du *Gaulois*, parut donner à entendre qu'il dépendrait uniquement du gouvernement belge (qui d'ailleurs n'y songeait point) d'appeler des troupes étrangères à son secours. Or, il est facile de se rendre compte qu'une telle démarche de la Belgique aurait entraîné la rupture de l'équilibre établi dans la vallée de la Meuse par les traités et donné à l'une des puissances garantes de la neutralité belge une situation privilégiée au détriment d'un autre Etat garant.

Du reste une démarche de ce genre aurait été contraire au texte même des traités : en effet le protocole du 20 janvier 1831 vise spécialement, ainsi que vient de le rappeler dans un discours au Sénat belge (1) le ministre actuel des affaires étrangères, l'*inviolabilité* de la Belgique, de même que dans la déclaration du 20 novembre 1815 il était formellement question de l'*inviolabilité* de la Suisse. C'est pourquoi les Suisses ont contesté avec raison en 1857 au roi de Prusse, alors prince de Neuchâtel, le droit de se servir de troupes prussiennes pour rétablir l'ordre à Neuchâtel.

Le gouvernement allemand s'est, d'ailleurs, conformé à notre doctrine lorsqu'il a construit dans le grand-duché de

(1) 6 juin 1901.

Bade une voie ferrée contournant la frontière suisse. On sait, en effet, que l'ancienne voie ferrée badoise de Constance à Bâle empruntait sur quelques points le territoire suisse. L'empire allemand a compris qu'il y avait là un danger pour l'inviolabilité de la Suisse ; et, pour ne pas se priver de cette ligne en cas de mobilisation, il en a rectifié le tracé de façon à l'établir tout entière sur le territoire badois.

Différence entre la garantie de neutralité et la simple garantie d'indépendance et d'intégrité. — Il ne faudrait cependant pas confondre les Etats dont un accord international a simplement garanti l'indépendance et l'intégrité avec les Etats perpétuellement neutres.

Certes les analogies sont nombreuses entre les deux situations. L'indépendance nationale et l'intégrité territoriale sont garanties dans les deux cas ; dans l'un et dans l'autre il faut qu'il y ait plusieurs garants pour que la garantie soit efficace. Enfin l'Etat dont l'indépendance et l'intégrité sont garanties garde son autonomie intérieure et extérieure ; et nous verrons qu'il en est de même de l'Etat neutre.

Mais il y a une différence capitale entre les deux situations : c'est que l'Etat perpétuellement neutre est le seul auquel on garantisse une paix perpétuelle, et le seul qui s'oblige, par suite, à être en paix avec tout le monde. En effet les garants ne consentent d'une part à renoncer à l'attaquer, d'autre part à le protéger contre toute agression, que s'il s'engage lui-même à ne provoquer personne. Il en

résulte que l'Etat perpétuellement neutre est le seul qui ait des obligations spéciales à l'égard des Etats non garants ; et c'est ce qu'ont formellement déclaré le traité du 15 novembre 1831, neutralisant la Belgique, et le traité de 1867, neutralisant le Luxembourg. L'Etat neutralisé, disent ces deux traités « sera tenu d'observer cette même neutralité envers *tous les autres* Etats » (1).

Les exemples de garantie d'indépendance et d'intégrité sont nombreux. Nous citerons, entre autres, le traité de Londres de 1852, qui ne tarda pas à être violé, et qui garantissait l'indépendance et l'intégrité du Danemark, les nombreux traités qui ont garanti, avec aussi peu d'efficacité que le traité relatif au Danemark, l'indépendance et l'intégrité de l'Empire ottoman (traité de 1856, etc.), enfin le traité de 1839 qui garantissait l'indépendance et l'intégrité du Luxembourg.

On voit, d'après ce dernier exemple, que la garantie d'indépendance et d'intégrité a été pour le Luxembourg un acheminement à l'état de neutralité perpétuelle. Aussi le représentant de la Prusse à la conférence réunie en 1867 pour neutraliser le grand-duché avait-il raison de faire remarquer que l'on créait au Luxembourg une situation nouvelle, différente de celle que lui avait reconnue le traité de 1839 (2).

Il est permis de se demander pourquoi les traités garantissant simplement l'indépendance et l'intégrité ont été, en

(1) V. *infra*, ch. III, sect. III.

(2) V. Livre jaune de 1867, p. 64-65.

général, moins respectés que les traités de neutralité perpétuelle. Serait-ce parce que les premiers ne donnaient qu'une garantie restreinte ? Nullement ; le traité de 1856 parle de *garantir en commun* l'indépendance et l'intégrité de l'Empire ottoman. A quoi tient dès lors l'inefficacité du traité de 1856 et de plusieurs traités semblables ?

Elle tient à la différence théorique que nous signalions tout à l'heure entre les deux situations : ces traités, contrairement aux traités de neutralité perpétuelle, constituent une solution imparfaite. Ils laissent livrés aux hasards de la politique active des Etats qu'on n'a pas pu ou qu'on n'a pas voulu neutraliser. Le traité de 1839, qui répondait à un besoin européen et aux vœux des intéressés, a abouti, par une évolution naturelle, à la neutralisation du Luxembourg. Le traité de 1852, au contraire, qui soudait des pays allemands à des pays danois, ne pouvait être qu'une trêve. Il en était de même du traité de 1856, imposé à l'un des garants (la Russie), qui consentit à en reconnaître les clauses, mais qui déclara ne pouvoir s'engager à faire respecter l'intégrité de l'Empire ottoman. Ici, comme en toute autre matière, les traités ne durent que s'ils répondent aux intérêts permanents de toutes les puissances signataires. Le traité de 1839 a duré parce qu'il se conformait à ce principe ; et le Luxembourg est même arrivé à une situation plus tranquille et plus parfaite. Les traités de neutralité perpétuelle s'y sont également conformés, sauf pour Cracovie : aussi l'Etat de Cracovie, bien que garanti même dans sa neutralité, a-t-il disparu, alors que les autres Etats neutres subsistent.

Conditions relatives à l'Etat neutralisé

Il résulte de ce que nous venons de dire que la quadruple garantie d'indépendance, d'intégrité, de neutralité et d'inviolabilité ne peut pas s'appliquer à n'importe quel Etat.

Arendt, dans son traité de la *Neutralité de la Belgique* (p. 43 et s.), indique trois conditions, que doit remplir l'Etat neutralisé.

Il faut d'abord, dit-il, que ce soit une puissance de deuxième ordre, sans influence sur le mouvement politique général. On ne se figure guère, en effet, une grande puissance aliénant une partie de sa liberté d'action, ou renonçant à sa mission historique, pour acquérir le douteux avantage d'une garantie émanant d'Etats souvent hostiles et rarement plus puissants qu'elle.

Il faut, en second lieu, que « ce soit une puissance sans mission historique ». Ce deuxième principe n'est que le développement du premier : une puissance, même de second ordre, qui se sent appelée à émanciper, à libérer des peuples de même race, n'accepterait le repos de la neutralité que s'il lui était imposé. Il est inutile de démontrer qu'on n'aurait pas étouffé la question italienne en neutralisant le Piémont. N'a-t-on pas vu, du reste, en 1863, les Grecs des îles Ioniennes protester contre la neutralité que leur offrait l'Europe (1) ? et en 1892 l'*Indépendance roumaine* déclarer que la Roumanie, ayant une mission à remplir en Orient, n'accepterait jamais la neutralisation ?

(1) V. *infra*.

Enfin « il faut que les sujets de l'Etat neutralisé possèdent depuis des siècles des traditions historiques communes, un type de nationalité assez prononcé ». Cette formule est insuffisante et nous paraît devoir être étendue : il faut, dirons-nous, que l'Etat neutralisé soit, par ses ressources et par ses traditions, un Etat viable. Nous verrons, en effet, que l'Etat neutre ne doit pas compter uniquement sur ses garants : il doit pouvoir contribuer à sa propre défense. Il n'est pas besoin de dire que les peuples dépendant de l'Etat du Congo ne réalisent que d'une façon encore très douteuse cette communauté de traditions et de nationalité : aussi la conférence de 1885 ne s'est-elle pas risquée à donner à l'Etat du Congo la même garantie qu'aux autres Etats neutres.

Ce serait sortir du sujet que de se demander à quelles conditions un Etat est viable. Disons seulement que la communauté de traditions chez ses sujets, jointe à un *minimum* de ressources économiques, paraît maintenant suffisante. Faut-il exiger certaines dimensions de territoire ? Elles seraient trop difficiles à déterminer, bien que M. Pierantoni ait essayé, à la conférence pour le libre usage du canal de Suez, de faire fixer à 25 ou 30 kilomètres la largeur *minima* d'un territoire neutre. Cependant il faut avouer que l'exiguïté de son territoire a des inconvénients pour le Luxembourg. Quant à la théorie des affinités philologiques, elle a fait son temps : on est forcé aujourd'hui de reconnaître que la Suisse, bien que son territoire soit réparti entre trois langues, ne compte que des citoyens voulant rester Suisses. L'Italie a autant de confiance dans ses bataillons de chas-

seurs valdostains que la France dans les bataillons territoriaux corses. Enfin les divisions qui existent entre Flamands et Wallons n'ont pas empêché la Belgique de se soulever en 1830 et de célébrer cette année le soixante-dixième anniversaire de son indépendance. La Belgique se passe même de frontières naturelles, bien qu'il faille reconnaître que sa frontière ouverte l'expose à des dangers qui menacent bien moins la Suisse.

La Suisse et la Belgique confirment donc notre principe ; la disparition de l'Etat de Cracovie le confirme également. Il n'y avait à Cracovie qu'un lambeau de territoire et un débris de nationalité, qui causait trop d'inquiétude aux maîtres de la Pologne pour que ceux-ci respectassent même le traité qu'ils avaient signé.

Que dire du grand-duché de Luxembourg ? Il est respecté de tous, malgré l'exiguïté de son territoire et de sa population qui lui interdit d'avoir un mouvement commercial indépendant et une industrie nationale. Mais il a été obligé, par suite de l'impossibilité d'avoir une existence économique séparée, de rester dans l'union douanière allemande ; et l'on peut se demander, comme nous le verrons plus loin, s'il n'y a pas là un danger pour son autonomie.

Les trois règles d'Arendt se justifient donc aisément. Elles en supposent même une quatrième, qu'il a négligé de formuler : l'Etat neutre doit signer librement le traité de neutralisation, ce qui implique qu'il doit négocier avec les garants sur un pied de complète égalité.

L'Etat neutralisé compte, en effet, sur les garants ; mais les garants doivent compter aussi sur lui. Voilà pourquoi

on ne comprendrait pas un traité de neutralité conclu entre les seuls garants, et communiqué ensuite au neutralisé, sans se soucier de son acceptation ou de ses protestations. Un tel traité violerait l'autonomie extérieure qu'il prétend garantir : il ferait du neutre un Etat protégé.

Ce principe a toujours été observé, du reste, dans les traités de neutralisation. Le gouvernement suisse a négocié en 1815 avec les puissances, et il a accepté, en ayant soin d'en préciser les effets, la neutralisation qu'elles lui offraient. Le gouvernement belge a été représenté, dès le début, à la conférence de 1831 ; et les représentants de la Belgique ont été appelés à approuver le traité signé par leur roi. Cette approbation n'a pas eu lieu sans discussion, mais elle a été donnée (1). On a agi de même à l'égard du gouvernement du Luxembourg. Enfin le Congo a accepté en 1885 la neutralité que lui avaient offerte les puissances.

Différence entre l'Etat neutre et l'Etat protégé

Aussi les traités que nous venons de citer n'ont-ils rien de commun avec les traités de protectorat. Ils laissent en effet à l'Etat neutre sa pleine liberté intérieure, et, sous réserve des obligations résultant de la neutralité, son autonomie extérieure. Au contraire, l'Etat protégé perd généralement une partie de sa souveraineté intérieure, et il aliène toujours sa souveraineté extérieure au point que souvent c'est l'Etat protecteur qui se charge de sa représentation diplo-

(1) V. BANNING, NOTHOMB, etc.

matique. Telle est aujourd'hui la situation de la Tunisie vis-à-vis de la France; telle a été, de 1815 à 1863, la situation des îles Ioniennes vis-à-vis de l'Angleterre.

On a tenté pour Cracovie de combiner les deux situations : trois des puissances garantes de la neutralité de cet Etat reçurent le droit d'exercer sur lui un véritable protectorat. L'essai a été malheureux, et il devait l'être : l'acte de 1815 violait lui-même l'indépendance qu'il prétendait assurer.

CHAPITRE III

EFFETS DE LA NEUTRALITÉ PERPÉTUELLE

SECTION PREMIÈRE

Droits et devoirs de l'Etat perpétuellement neutre

Deux principes résultent de tout ce qui précède : d'une part l'Etat neutre est un Etat souverain, d'autre part sa liberté d'action doit s'exercer de façon à ne l'entraîner à aucun conflit armé ni avec les puissances garantes ni même avec les puissances non garantes.

Il suit de là que l'Etat perpétuellement neutre ne doit pas se borner à ne pas provoquer de conflits et à ne pas intervenir dans les conflits des autres : sa neutralité perpétuelle lui impose, même dans les périodes de paix générale, des devoirs spéciaux.

Ces divers points ont été contestés par M. Rivier, qui estime qu'il est difficile de faire dériver des obligations spéciales de la garantie et que l'Etat neutre doit simplement « de grands égards » aux Etats qui lui rendent service (*Principes du droit des gens*, II, p. 104). Mais il est malaisé de concevoir, surtout dans le domaine du droit international où tout se fait sur la base du *do ut des*,

des contractants qui s'engagent à « rendre service » en échange de simples égards. En réalité, comme le font remarquer MM. Funck-Brentano et Sorel (p. 153), il y a bien des obligations spéciales qui dérivent de la neutralité perpétuelle : l'Etat neutralisé, disent-ils, « ne peut conclure aucun traité d'alliance, ni en général aucun des engagements que les Etats contractent en vue de la guerre, *car, étant incapable d'exécuter les obligations qui en résultent, il ne saurait les assumer*. Il doit, par suite, éviter toute action politique qui le conduirait à des engagements de ce genre. La neutralité a pour but de le placer perpétuellement dans l'état de paix : il doit n'entretenir avec les autres Etats que des relations pacifiques ; il ne doit exercer son influence que pour maintenir la paix ; il ne doit contracter que des engagements qui peuvent s'exécuter en temps de paix. Telles sont les limites dans lesquelles l'Etat neutre peut, en temps de paix, exercer sa souveraineté : s'il franchit ces limites, il porte atteinte à la neutralité, et il fournit un motif à des abus ou à des tolérances fâcheuses qui finissent par amener la violation du traité ».

Nous allons essayer de délimiter ces obligations spéciales de l'Etat neutre en temps de paix ; nous verrons ensuite quels sont ses droits et ses devoirs en temps de guerre.

§ I. — *Droits et devoirs de l'Etat perpétuellement neutre en temps de paix*

POLITIQUE INTÉRIEURE. — *Affaire du Sonderbund*. — Et d'abord, quant à la politique intérieure, il semble qu'il

n'y ait pas de raison pour contester à l'Etat souverain neutralisé une liberté d'action absolue.

La question a été cependant soulevée pour la Suisse. En 1845, lorsque la Confédération était déchirée par la guerre du *Sonderbund*, M. Guizot proposa aux grandes puissances européennes d'intervenir collectivement en Suisse pour y faire respecter la souveraineté des cantons. M. Guizot prétendait que la garantie donnée à la Suisse en 1815 s'étendait non seulement à sa neutralité mais aussi à la constitution fédérale de 1815. L'avènement en Angleterre d'un ministère libéral (1), et les hésitations du gouvernement français en présence des progrès des partis d'opposition en France permirent au gouvernement fédéral de gagner du temps et de réduire *manu militari* les cantons séparatistes (1847). La Révolution de Février, en faisant disparaître le gouvernement monarchique en France et en réduisant les souverains des autres Etats à craindre pour eux-mêmes, acheva de tirer les Suisses d'embarras. Ils profitèrent des préoccupations générales pour modifier tranquillement leur constitution en 1848. Ils l'ont depuis révisée de nouveau en 1874 sans donner lieu à aucune protestation.

Il est intéressant toutefois de connaître les arguments sur lesquels s'appuyait M. Guizot pour leur dénier le droit de modifier la constitution de 1815.

(1) Ce ministère, arrivé au pouvoir en 1846, remplaçait le cabinet tory de 1841, qui avait succédé lui-même au ministère libéral de 1830, dont il a été question plus haut.

« Sans doute », disait-il dans les instructions adressées à l'ambassadeur de France à Berne en 1847, « toute nation a le droit de modifier sa constitution intérieure ; mais abolir en Suisse les bases constitutives de la Confédération, les abolir malgré la résistance d'un ou de plusieurs cantons confédérés, *ce ne serait pas l'acte d'un peuple modifiant librement ses institutions*, ce serait l'asservissement d'Etats indépendants, contraints de passer sous le joug d'alliés plus puissants, ce serait la réunion forcée de plusieurs Etats en un seul. Certes *les gouvernements qui ont jusqu'à présent traité avec la Suisse comme avec une confédération seraient pleinement autorisés à ne pas reconnaître ce nouvel ordre de choses...* Il est d'ailleurs une autre considération que la Suisse ne devrait jamais perdre de vue. L'Europe, en lui accordant par le traité de Vienne, avec une extension considérable de territoire, le précieux privilège de la neutralité, et en liant la jouissance de ces avantages à l'existence d'un système fédératif, a voulu surtout assurer la tranquillité d'un pays dont la paix intérieure est, pour elle, un intérêt de premier ordre. La position de la Suisse est telle qu'elle ne peut être livrée à l'anarchie ou à des troubles prolongés sans que plusieurs des principaux Etats du continent n'en ressentent le dangereux contre-coup. Si la Suisse se plaçait en dehors des conditions qu'elle a acceptées, *si elle devenait pour ses voisins un foyer d'agitation et de propagande révolutionnaire* qui compromet leur repos, *ils seraient certainement en droit de se croire déliés eux-mêmes de leurs engagements* ».

Ces instructions soulèvent, en réalité, deux questions :

non seulement elles contestent à la Suisse le droit de modifier sa constitution fédérale, mais elles revendiquent pour les puissances garantes le droit de se considérer comme déliées de leurs engagements dans le cas où la Suisse deviendrait un foyer d'agitation et de propagande révolutionnaire. Ces deux points demandent à être examinés séparément.

Remarquons tout d'abord que, sur le premier point, M. Guizot ne va pas jusqu'à contester à tout Etat neutre le droit de réviser sa constitution. Il dénie seulement à la Suisse le droit de se transformer, de Confédération qu'elle était, en Etat fédéral. Il semble que cette opinion puisse s'appuyer, en premier lieu, sur l'article 74 de l'acte final de Vienne. Cet article dit en effet : « L'intégrité des dix-neuf cantons, *tels qu'ils existaient en corps politique lors de la convention du 29 décembre 1813*, est reconnue comme base du système helvétique ». Or depuis 1830 le parti centraliste travaillait en Suisse à consolider le pouvoir central au détriment de l'autonomie des cantons, agitation contraire, d'après M. Guizot, à l'esprit de l'article 74. Mais rien n'est moins formel à cet égard que cet article, qui vise simplement l'intégrité territoriale de la Confédération et non sa constitution. C'est ici le cas de dire avec Victor-Emmanuel qu'on ne doit pas lire entre les lignes des conventions : *Nel bianco non si legge*.

On nous objectera, il est vrai, que les puissances garantes sont intervenues dans la rédaction de la Constitution suisse de 1815. Sans doute il y a eu une sorte de transaction entre les puissances et la Diète helvétique : on a donné

aux Suisses une augmentation de territoire et l'on a garanti pour toujours leur neutralité, à la condition qu'ils établiraient au sein de leur Confédération un ordre de choses durable et de nature à justifier la confiance de l'Europe. Mais il n'a jamais été question dans les actes du congrès de Vienne ni d'une constitution garantie ni d'une constitution immuable. Il y a même lieu de remarquer que la constitution de 1815 est plus centralisatrice que la constitution de 1798. Le parti centraliste pouvait donc répondre en 1848 aux puissances conservatrices que c'était la Sainte-Alliance elle-même qui avait encouragé en Suisse en 1815 le mouvement unitaire, qui remportait un nouveau triomphe en écrasant le *Sonderbund*.

Nous expliquerons d'ailleurs plus loin que les puissances avaient entendu garantir en 1815 l'indépendance de la Suisse et non celle des cantons, ce qui les obligeait à laisser la Suisse faire usage de son indépendance intérieure en transformant sa constitution. Aussi les puissances, mieux inspirées, n'ont-elles pas réclamé contre la révision constitutionnelle de 1874, qui a été cependant autrement centralisatrice que la réforme de 1848.

La même question pourrait se poser à l'égard de la Belgique. L'article 9 du traité des dix-huit articles s'exprimait ainsi : « Les cinq puissances, *sans vouloir s'immiscer dans le régime intérieur de la Belgique*, lui garantissent cette neutralité perpétuelle. » Ce membre de phrase a disparu dans l'article 7 du traité des vingt-quatre articles, qui se borne à dire : « La Belgique formera un *Etat indépendant* et perpétuellement neutre ». Il peut se faire que cer-

taines puissances, en présence de l'appui militaire donné une première fois par la France à la Belgique dans l'été de 1831, fussent devenues moins favorables à cette dernière. Mais elles auraient dû s'en expliquer dans les protocoles ou dans le traité. Or nous ne trouvons rien de tel dans ces textes ; d'autre part, l'Etat neutre étant un Etat souverain, le mot *indépendant* est présumé comprendre l'indépendance intérieure et l'indépendance extérieure. Ajoutons d'ailleurs que ni M. Guizot ni les partisans de sa doctrine n'ont jamais refusé à un Etat unitaire le droit de modifier sa constitution.

Affaire Wohlgemüth. — L'Etat neutre est donc libre de réviser sa constitution ; mais les puissances garantes n'ont-elles pas des droits particuliers quand l'Etat neutre devient un foyer de propagande révolutionnaire, ou quand il s'y produit des troubles intérieurs de nature à leur faire craindre pour leur tranquillité ?

La question soulevée incidemment une première fois par M. Guizot en 1847, s'est posée de nouveau à propos de l'affaire Fischer, et cette fois entre la Suisse et l'Allemagne. Les faits sont trop récents pour qu'il soit nécessaire de les rappeler longuement.

Vers la fin de 1887, les socialistes et les anarchistes se livrèrent en Suisse à des manifestations et publièrent des écrits dont on s'émut en Allemagne. Sur les réclamations de la légation allemande à Berne, le gouvernement fédéral ouvrit une enquête.

C'est alors que se greffa sur cette affaire un incident

qui faillit la détourner de sa véritable solution. Le gouvernement fédéral découvrit que quelques-unes des personnes les plus compromises n'étaient autres que des agents secrets de la police allemande. Au moment où il allait s'en plaindre confidentiellement à Berlin, le capitaine Fischer, de la police de Zurich, révéla ce résultat de l'enquête dans une lettre rendue publique. C'était fournir un grief nouveau à l'Allemagne, qui aurait été sans cela fort embarrassée de répondre au grief de la Suisse.

Heureusement le gouvernement fédéral sut se tirer de cette malencontreuse affaire avec sa prudence habituelle. Il blâma le capitaine Fischer, et consentit à proposer au Conseil national la création d'un bureau de police fédérale chargé spécialement de la surveillance des réfugiés étrangers, moyennant quoi il décida le chancelier allemand à désavouer à la tribune du Reichstag ses agents secrets.

A cette occasion, M. Droz, chef du département suisse des affaires étrangères, a posé, dans son discours du 20 mars 1888 au Conseil national (1), les véritables principes : « En droit international, a-t-il dit, il est une vérité élémentaire, c'est que chaque Etat souverain est maître de régler son ménage intérieur comme il l'entend. S'il nous convient de pratiquer une démocratie avancée, s'il convient à d'autres pays d'avoir des institutions monarchiques, nous n'avons pas plus le droit de nous mêler de leurs affaires qu'ils ne peuvent avoir la prétention de se mêler des nôtres... Seulement les étrangers qui viennent sur notre sol

(1) *Gazette de Lausanne* du 21 mars.

doivent bien se dire qu'ils contractent des devoirs envers nous... Si nous les laissons faire usage de la liberté de la presse et de la liberté de réunion, — ces libertés politiques que le peuple suisse s'est garanties à lui-même dans sa constitution, — c'est à la condition qu'ils s'en montrent dignes ; sinon, nous avons le droit et le devoir de leur appliquer les lois du pays. Or ces lois ne prescrivent pas uniquement des poursuites judiciaires : elles prévoient aussi, — c'est le cas de l'article 70 de la Constitution fédérale, — l'expulsion des étrangers qui compromettent la sûreté intérieure ou extérieure de la Confédération ».

Ainsi, d'après M. Droz, l'Etat neutre jouit, comme tout autre Etat souverain, du droit d'asile ; mais, comme les autres Etats et *dans la même mesure qu'eux*, il doit empêcher que son territoire ne devienne un foyer de propagande révolutionnaire, ou une base d'opérations pour les révolutionnaires des Etats voisins.

Le traité de neutralité, bien loin de porter atteinte à son indépendance, doit, au contraire, garantir son indépendance intérieure et extérieure : c'est pour avoir méconnu ce principe que les articles de l'acte final de Vienne, relatifs à la neutralisation de Cracovie, n'ont pas tardé à être violés.

Hypothèse d'un changement de gouvernement. — Mais cette garantie donnée à l'indépendance intérieure du neutre obligerait-elle les puissances garantes à assister avec indifférence à l'accomplissement d'une révolution au sein de l'Etat neutralisé ? La question est plus délicate : sans

doute, une fois la révolution accomplie, ces puissances seraient libres, comme à l'égard de tout autre Etat qui aurait changé son gouvernement, de reconnaître ou de ne pas reconnaître le nouveau régime. Mais il y a lieu de se demander si elles auraient un droit d'intervention pendant la révolution, et si, une fois le changement de gouvernement effectué, le traité de neutralité tiendrait encore.

Sur le premier point, il résulte de ce que nous venons de dire que la garantie donnée dans les traités de neutralité ne s'étend qu'à la neutralité, à l'indépendance, à l'intégrité et à l'inviolabilité de l'Etat garanti. Elle ne s'étend donc pas à l'ordre de succession dynastique; et nous croyons qu'une intervention armée de l'une ou de plusieurs des puissances garantes dans l'intérêt de la dynastie d'un Etat neutre ne serait pas justifiée. La solution contraire ouvrirait du reste la porte à tous les abus, car il serait facile de prétendre, à la moindre agitation, que la dynastie de l'Etat neutre est en péril.

Des quatre traités de neutralité aujourd'hui existants, un seul fait allusion à la dynastie de l'Etat qu'il neutralise : c'est le traité de 1867 relatif au Luxembourg. L'article premier déclare que le roi de Hollande maintient les droits des agnats de Nassau sur la succession du grand-duché. Et il ajoute : « Les hautes parties contractantes acceptent cette déclaration et en prennent acte ». Mais l'article premier ne parle nullement de garantie : les puissances se bornent à prendre acte de ce fait que le roi grand-duc maintient dans le grand-duché l'ordre de succession. Il n'y a, dans le traité, d'autre garantie que celle donnée formel-

lement par l'article 2 à l'indépendance, à l'intégrité et à la neutralité du grand-duché; et encore ne fut-elle admise qu'après discussion, ce qui achève de prouver qu'elle ne doit pas être étendue.

Mais ne pourrait-on pas soutenir, du moins, que, la dynastie de l'Etat neutre disparaissant, les puissances qui ont traité avec elle sont dégagées, qu'elles reconnaissent ou non le gouvernement qui lui succède, de l'obligation d'observer la convention de neutralité?

Remarquons d'abord que les gouvernements des Etats garants ne sont pas seulement obligés vis-à-vis de l'Etat garanti, mais qu'ils sont aussi liés entre eux. Or l'obligation qu'ils ont contractée les uns vis-à-vis des autres n'a pas de raison de s'éteindre.

Et l'on ne pourrait pas prétendre que l'objet de cette obligation a disparu, car ce que les puissances garantes ont entendu garantir, ce n'est pas la forme du gouvernement, c'est l'indépendance, l'intégrité et l'inviolabilité du territoire neutre, toutes choses dont l'importance et l'intérêt subsistent.

Nous croyons, d'ailleurs, que le nouveau gouvernement de l'Etat neutralisé héritera, au point de vue de la neutralité, des droits et des obligations du gouvernement précédent. On ne saurait admettre, en effet, qu'une révolution délie un pays de toutes ses obligations internationales. A cet égard Vattel et Heffter (1) distinguent entre les traités *réels* et les traités *personnels*. Calvo (2), résumant l'opi-

(1) *Droit public de l'Europe*, § 99.

(2) I, p. 247.

nion de la généralité des auteurs, dit avec raison : « La question de savoir jusqu'à quel point un changement fondamental survenu au sein d'un Etat invalide laisse subsister la force obligatoire de ses engagements antérieurs ne comporte pas de solution absolue : en cette matière tout dépend des circonstances, et de la nature et de la portée des traités ». Or les traités de neutralité, visant uniquement à maintenir l'indépendance de l'Etat garanti et son intégrité territoriale, et à interdire son territoire aux opérations militaires, doivent rentrer dans la catégorie des traités *réels*, c'est-à-dire des traités qui survivent aux révolutions intérieures, parce que les causes qui les ont dictés leur survivent aussi. Notons d'ailleurs que la France, à travers ses nombreuses révolutions, a toujours reconnu les neutralités garanties par elle. On ne voit donc pas pourquoi les révolutions, qui ne sont pas considérées comme déliant de ses obligations la puissance garante, auraient pour effet de mettre fin aux obligations de la puissance garantie.

Il est vrai qu'en 1857, quand le roi de Prusse renonça à ses droits de prince de Neuchâtel et se décida à reconnaître la République proclamée à Neuchâtel en 1848, toutes les grandes puissances intervinrent, et furent parties contractantes dans le traité signé à cette occasion entre la Prusse et la Suisse. Faut-il en conclure qu'un Etat neutre ne peut passer du régime dynastique au régime républicain sans le consentement des puissances garantes de sa neutralité ? Nous ne le croyons pas. L'intervention des puissances en 1857 s'explique d'abord parce que la guerre avait failli éclater à ce moment entre la Suisse et la Prusse,

par suite de l'appui donné par celle-ci à la dernière des tentatives faites par les légitimistes de Neuchâtel pour revenir au pouvoir. La guerre étant imminente entre le neutre et l'un de ses garants, la médiation pacifique des autres garants était tout indiquée. C'est du reste le motif que donne de leur intervention le préambule du traité du 26 mai 1858 : « La Prusse et la Suisse, dit-il, ont été invitées à déférer aux démarches faites par les quatre puissances dans l'intérêt de la paix ». Cette intervention s'explique en second lieu parce que *l'union personnelle* de la Prusse et de Neuchâtel faisait partie des arrangements garantis par les puissances signataires de l'acte final de Vienne ; il était naturel, dès lors, de voir ces puissances intervenir lors de la cessation de cette union.

Quant à l'article 1^{er} du traité de 1867, il signifie simplement que la puissance garante qui ne reconnaît pas la dynastie de Nassau comme souveraine du Luxembourg ne serait plus fondée à invoquer à son profit un traité de neutralisation qu'elle aurait violé dans une de ses clauses. De même cet article aurait permis aux garants de ne plus tenir compte de la neutralité du Luxembourg, si le roi grand-duc avait, sans les consulter, déshérité ses agnats de Nassau. Mais l'article 1^{er} ne donnerait nullement à l'un des garants le droit de se dire dégagé de ses obligations si la dynastie de Nassau venait à s'éteindre, ou si une révolution purement intérieure, c'est-à-dire un fait indépendant de la maison d'Orange-Nassau ou des autres garants, venait à la renverser (1).

(1) V. *infra*, 2^e partie, ch. 1^{er}.

On pourrait nous objecter encore que notre théorie ne peut pas tout au moins s'appliquer à la Belgique, les puissances garantes étant intervenues dans l'établissement de la monarchie belge. Mais nous ne croyons pas l'objection fondée. Sans doute les puissances représentées à la conférence de Londres se sont préoccupées du régime qui allait s'établir à Bruxelles ; mais on ne voit dans aucun des protocoles rédigés par la Conférence antérieurement au choix du prince de Saxe-Cobourg qu'elles aient fait du maintien de ce régime une des conditions d'existence de la neutralité belge.

Dans le protocole du 27 janvier 1831, protocole relatif à la séparation de la Belgique et de la Hollande, et où il est pour la première fois question du gouvernement définitif à établir à Bruxelles, les représentants des puissances se bornent à dire que, « *sans rien décider sur la grave question de la souveraineté de la Belgique*, il leur appartient de déclarer qu'à leurs yeux le souverain de ce pays doit nécessairement *répondre aux principes d'existence du pays lui-même, satisfaire par sa position personnelle à la sûreté des Etats voisins*, accepter à cet effet les arrangements consignés au présent protocole et se trouver à même d'en assurer aux Belges la paisible jouissance ».

Ce protocole répond simplement à l'unique préoccupation qu'avait alors l'Europe : empêcher un prince français d'être le chef de l'Etat belge. Ainsi s'explique le passage où il est dit que le futur souverain devra répondre aux principes d'existence de la Belgique et satisfaire, par sa position personnelle, à la sûreté des Etats voisins.

Cette préoccupation se retrouve dans les protocoles suivants, en date du 1^{er} et du 7 février, par lesquels les puissances s'engagent à ne pas accepter la couronne de Belgique pour un des membres de leurs familles régnantes, et à ne pas reconnaître le duc de Leuchtenberg, s'il accepte cette couronne.

Et, s'il est toujours question d'un souverain dans ces protocoles, si l'on y envisage toujours la Belgique comme une future monarchie, c'est que, dès le début, les Belges n'ont pas songé à un autre régime. Le parti français, n'ayant pas pu obtenir l'annexion de la Belgique à la France, s'était immédiatement rabattu sur la combinaison qui consistait à installer un prince français en Belgique. Et les quatre puissances garantes qui s'opposaient à ce projet ne faisaient que des objections relatives à la nationalité du candidat. En effet, les Etats garants, étant tous monarchiques, préféraient voir à Bruxelles une monarchie : c'est ce que les Belges de tous les partis comprirent. Mais à aucun moment le régime monarchique ne fut présenté comme une condition de la neutralité. Bien plus, on inséra dans le protocole du 19 février le principe suivant : « Les traités ne perdent pas leur puissance, quels que soient les changements qui interviennent dans l'organisation intérieure des peuples » (1). On aura beau dire que cette phrase

(1) En outre, à la séance du 20 mars, le plénipotentiaire français protesta au nom de son gouvernement contre toute interprétation des protocoles précédents de nature à justifier une intervention armée d'un Etat dans les affaires intérieures d'un autre Etat.

n'avait d'autre but que de rappeler, au lendemain de la Révolution de Juillet, que les traités de 1815 étaient encore en vigueur : un principe de droit international, une fois admis, ne doit pas seulement être invoqué contre la France, il doit aussi être respecté par tous les Etats qui l'ont proclamé.

Donc, en principe, les puissances garantes n'ont aucun droit *spécial* d'intervention à raison des faits qui pourraient se produire à l'intérieur de l'Etat neutre : c'est là une règle à laquelle ne déroge aucun des traités existants. Toutefois, on vient de voir qu'elle pourrait donner lieu, surtout dans l'hypothèse d'une révolution, à une vive controverse : les peuples qui jouissent de la neutralité devront donc montrer dans leur politique intérieure la même prudence que dans leur politique extérieure.

POLITIQUE EXTÉRIEURE. — Mais c'est surtout dans le domaine de la politique extérieure que les principes posés au début de ce chapitre recevront leur application. En effet, si l'Etat perpétuellement neutre est maître de sa politique extérieure et de son action diplomatique, il doit éviter de contracter tout engagement qui pourrait l'entraîner dans une guerre.

Traités d'union politique. — C'est dire que les traités qui lieraient d'une façon permanente sa politique à la politique d'un Etat libre de provoquer une guerre lui sont interdits.

Ainsi l'Etat neutre ne pourra jamais se lier à un Etat

non neutre par les liens d'une *union réelle*, ou par un lien fédéral, car l'union réelle, la *Confédération* et l'*Etat fédéral* supposent l'existence d'un pouvoir central affectant, suivant les cas, la souveraineté extérieure et intérieure ou seulement la souveraineté extérieure des Etats qui composent l'union.

Si donc un Etat neutre se trouvait passer, par voie de succession, aux mains d'un prince déjà souverain d'un Etat non neutre, il faudrait limiter l'union des deux Etats à la personne du souverain.

C'est ainsi que le grand-duché de Luxembourg a pu, sans inconvénient pour sa neutralité, être gouverné jusqu'au 23 novembre 1890 par le même souverain que la Hollande. C'est que rien, à part la personne du prince, n'était commun entre les deux Etats : non seulement ils avaient deux gouvernements et deux pavillons distincts, mais même le Luxembourg avait chez les puissances voisines des agents diplomatiques spéciaux ; et il ne confiait la protection de ses nationaux à la Hollande que dans les pays où les Luxembourgeois sont peu nombreux, de même que les Suisses sont, dans quelques pays lointains, sous la protection des consuls français.

Le roi de Prusse fut, de même, prince de Neuchâtel de 1815 à 1857. Il faut remarquer, toutefois, qu'en 1857 il fut tenté de se servir des soldats du roi de Prusse pour ramener à l'obéissance les sujets du prince de Neuchâtel, ce qui montre bien qu'en pratique un Etat neutre ne sera jamais assez indépendant d'un autre Etat.

Donc un Etat que l'on neutralise doit être créé absolu-

ment libre et indépendant des autres Etats non neutres ; et, si les événements veulent que sa dynastie se confonde avec celle d'un autre Etat, il faudra, faute de mieux, maintenir à l'union un caractère *strictement personnel*.

Que décider si l'Etat neutre s'agrégeait, après coup, à un autre Etat neutre ? Il semble qu'il n'y aurait pas ici les mêmes inconvénients. Il est certain cependant que les deux Etats neutres ne pourraient, sans l'aveu des puissances garantes, passer de l'union personnelle à l'union réelle ou à l'union fédérale, car leur indépendance extérieure, qui a fait l'objet de la garantie, se trouverait atteinte.

Cette solution ne contredit pas celle que nous avons donnée relativement à l'union en un Etat fédéral des vingt-deux cantons suisses neutralisés en 1815. L'évolution de la Suisse du régime de la Confédération au régime de l'Etat fédéral avait, en effet, commencé en 1798, bien avant la réunion du congrès de Vienne. En 1815, si les dix-neuf cantons gardaient encore le droit de conclure séparément des conventions d'ordre purement économique, il y avait déjà une Diète fédérale qui absorbait presque toute leur souveraineté diplomatique. A l'égard des puissances garantes cette Diète *traita seule*, comme représentant le système helvétique ; et les puissances ne virent dans la Suisse qu'un seul Etat, donnant ainsi d'avance le caractère de faits intérieurs à tous les changements qui se produiraient dans son sein.

Ce qui nous paraît donc interdit, c'est la fusion, après coup, de deux Etats neutres *qui auraient été neutralisés comme deux entités diplomatiques distinctes*.

Par suite, même entre Etats neutres, l'union que les circonstances rendraient inévitable devra, du moins, rester personnelle. L'exemple de la Belgique et du Congo montre, d'ailleurs, que, même entre Etats neutres, l'union même personnelle n'est pas sans danger. Le testament politique du roi Léopold prouve en effet que ce souverain a profité de l'union personnelle établie entre ces deux Etats pour gager sur le territoire même du Congo un emprunt consenti à l'Etat africain par la Belgique, acte qui expose le Congo à devenir une colonie belge.

Traités d'union douanière. — Un Etat neutre pourrait-il, du moins, conclure avec un autre Etat une *union douanière* ?

Cela revient à se demander si l'union douanière peut faire courir un danger à l'autonomie d'un Etat. Or il suffira de citer l'exemple célèbre du *Zollverein* pour montrer les dangers d'une union de ce genre. De tous les petits Etats qui, vers le milieu de ce siècle, contractèrent une union douanière avec la Prusse, le Luxembourg est le seul qui ne soit pas tombé sous l'hégémonie prussienne. Il est rare, en effet, que la communauté des douanes n'entraîne pas la fusion des intérêts commerciaux. Et s'il existe déjà entre les Etats de l'union douanière d'autres intérêts communs et des affinités historiques ou ethnographiques, ces Etats marchent rapidement vers l'union absolue.

Ces principes ont été méconnus en 1842 par M. Guizot lorsqu'il s'efforça d'établir une union douanière entre la

France et la Belgique (1). Ce projet d'union douanière rencontra de grandes sympathies en Belgique où le parti français était encore puissant ; d'ailleurs ce pays essentiellement industriel aurait été heureux de voir s'ouvrir devant lui le marché français. Mais le plan de Guizot se heurta, dès qu'il fut connu, à l'opposition de l'Angleterre, appuyée bientôt par les trois autres grandes puissances.

Leur diplomatie fit remarquer à M. Guizot que la réalisation de son projet pouvait compromettre à la longue l'autonomie de la Belgique. En réponse à ces observations, le ministre français prétendit que l'union douanière ne portait aucune atteinte à l'indépendance d'un Etat. L'indépendance même de l'Etat neutre, disait-il, exige au contraire que cet Etat soit entièrement libre de modifier à son gré ses tarifs douaniers ; or la France et la Belgique pourraient adopter entre elles une politique absolument libre-échangiste sans que personne eût rien à y voir, et arriver ainsi peu à peu à supprimer en fait la ligne de douanes qui les sépare.

Il est facile de réfuter ce raisonnement. Outre qu'il ne serait pas soutenable aujourd'hui, depuis l'introduction dans la plupart des traités de commerce de la clause de la nation la plus favorisée, on pouvait répondre à M. Guizot en 1842 que l'union douanière n'est pas moins dangereuse pour l'Etat neutre si l'on y arrive par une voie détournée, car elle présentera une fois réalisée les mêmes inconvénients qu'une union avouée *ab initio*.

M. Guizot paraît, du reste, ne pas tenir lui-même à sa

(1) V. Guizot, *Mémoires*, t. VI.

théorie, car il donne à entendre que son projet avait surtout pour but de faire échec aux intrigues de la Prusse, et d'empêcher la Belgique de suivre le Luxembourg, qui entra à ce moment même dans le *Zollverein*. Il reconnaît aussi que le parti autonomiste, qui appuya son projet à Bruxelles de concert avec le parti français, voulait faire avorter les tentatives du parti flamand qui rêvait déjà à cette époque d'une union douanière entre la Belgique et la Hollande.

Ces ambitions diverses se neutralisèrent ; et l'intervention de l'Angleterre, intéressée évidemment à écarter les Français d'Anvers, fit échouer le projet de M. Guizot.

En 1867, cependant, l'Europe a autorisé le Luxembourg à conserver, malgré sa neutralisation, son union douanière avec les Etats allemands. Sur la proposition du plénipotentiaire de Prusse et du baron de Tornaco, premier plénipotentiaire luxembourgeois, la Conférence déclara que l'article 2 du traité du 11 mai n'établissait qu'une « neutralité militaire » et ne portait aucune atteinte aux droits commerciaux du grand-duché, ni à la faculté de conclure une union douanière avec un Etat voisin.

Cette interprétation se justifiait sans doute par l'impossibilité où se trouve un Etat de 200,000 âmes et de 2,500 kilomètres carrés d'avoir une existence agricole et industrielle séparée et de se suffire à lui-même. Mais cela prouverait qu'il n'est pas sans inconvénient de donner d'aussi étroites limites à un Etat que l'on appelle à l'indépendance.

Du reste, M. Servais, qui était le deuxième plénipoten-

tiaire du Luxembourg à la Conférence, a eu soin de reconnaître, dans son ouvrage sur le *Traité de Londres* (1), que la décision de la Conférence ne devait pas être généralisée. « Elle a été prise, dit-il, pour consacrer un fait accompli devant lequel les principes plient souvent en matière politique... Il s'agit d'un cas spécial qui ne comporte pas de généralisation. » En effet, « les principes de la neutralité ne s'accordent pas avec les stipulations de ce genre. »

Les événements paraissent avoir montré, d'ailleurs, que l'on se trouve bien ici en présence d'une exception qui confirme la règle. La perte de l'autonomie douanière et la fusion d'intérêts qui en résulte devait entraîner, à la première occasion, l'exploitation des voies ferrées luxembourgeoises par les Allemands. C'est ce qui s'est produit, après 1870, pour les principales lignes du grand-duché ; et même, non contente de ce résultat, l'Allemagne a interdit à la Compagnie française de l'Est, par l'un des articles additionnels au traité de Francfort (De Clercq, X, 480), d'exploiter des lignes de chemins de fer situées en Luxembourg. Depuis cette époque, une campagne a eu lieu dans la presse allemande pour amener le Luxembourg à adopter les lois allemandes sur l'alcool et sur les brevets et à prendre part aux travaux de canalisation de la Moselle (2) (Wampach, p. 233).

Sans doute l'indépendance du grand-duché, garantie par l'Europe, reste intacte ; mais on voit qu'elle a parfois à

(1) P. 176-177.

(2) V. la *Gazette de Francfort*, novembre 1890.

lutter contre la fusion d'intérêts qui est la conséquence inévitable de l'union douanière.

Traités de garantie. — Les autres liens pouvant exister entre deux Etats sont *a fortiori* interdits à l'Etat neutre. Nous avons déjà démontré qu'il ne devait pas être placé sous le protectorat d'un autre Etat : il est évident qu'il ne pourra pas non plus jouer le rôle d'Etat protecteur, car il contracterait, en assumant cette situation, des obligations pouvant le conduire à la guerre.

Par la même raison, l'Etat neutre ne peut garantir la neutralité d'un autre Etat. C'est pourquoi l'article 2 du traité de 1867, après avoir proclamé la neutralité du Luxembourg, s'exprime ainsi : « Ce principe est et demeure placé sous la garantie collective des puissances signataires, à l'exception de la Belgique, qui est elle-même un Etat neutre ».

La conférence de Berlin de 1885 paraît avoir oublié ce principe quand elle a admis la Belgique à garantir la neutralité du Congo. Il est vrai que, par l'article 10 de l'acte final, les puissances signataires s'engagent simplement à respecter la neutralité du Congo et non à la faire respecter. Mais cet engagement était superflu de la part de la Belgique, qui est elle-même un Etat neutre. Nous avons vu, d'ailleurs, que l'acte de 1885, comme l'a remarqué le plénipotentiaire belge lui-même, s'il n'impose pas à chaque puissance signataire l'obligation d'exiger le respect de la neutralité du Congo de la part des autres signataires, lui en laisse du moins la faculté. Or, il est certain que la Bel-

gique, étant un Etat neutre, ne pourrait réclamer le respect des conventions signées par elle que par la voie diplomatique. Les actes de guerre ne lui sont permis que lorsque son indépendance, son intégrité, son inviolabilité ou sa neutralité sont en danger.

Traités d'annexion. — 1° *Annexion proprement dite* : Il reste à se demander si un Etat perpétuellement neutre peut avoir des colonies.

Si ces colonies existent au moment de la neutralisation, il n'y a pas d'inconvénient. Sans doute les garants contracteront ainsi des obligations plus étendues ; mais ils agissent en connaissance de cause ; et l'on conçoit même qu'il puisse y avoir avantage, à un moment donné, à neutraliser un Etat ayant, comme la Hollande, un empire colonial. L'hypothèse ne s'est, du reste, jamais présentée jusqu'ici.

Mais nous croyons qu'un Etat neutre ne peut pas, après coup, acquérir de colonies, à moins que les puissances garantes ne consentent à étendre la neutralisation aux colonies ainsi acquises. Il ne s'agit ici, bien entendu, que de colonies qui seraient acquises d'une façon pacifique, les guerres de conquête et les expéditions lointaines étant interdites par définition à l'Etat neutre. Si les puissances garantes ne donnent pas leur approbation unanime, si elles ne consentent pas à signer un nouveau traité neutralisant l'ancien Etat neutre augmenté de ses acquisitions coloniales, non seulement la colonie ne jouira pas de la garantie, car on ne l'avait pas eue en vue au moment de la neutralisation de sa métropole, mais même l'annexion de la colonie

sera contraire au droit international. En effet le neutre, en annexant une colonie, s'est engagé à protéger et à défendre les colons et les indigènes : il a donc contracté des obligations pouvant le conduire à la guerre, et à une guerre qui lui est interdite, car elle ne serait pas entreprise pour défendre le territoire neutralisé par les garants.

Que décider si un Etat neutre annexe un territoire neutre? Si le territoire annexé constitue un Etat, l'annexion est contraire aux principes de la neutralité, car ces principes, qui s'opposent à la transformation en union réelle de l'union personnelle de deux Etats neutres, s'opposent *a fortiori* à l'absorption de l'un de ces Etats par l'autre. Ainsi l'on ne saurait approuver l'hypothèque prise par la Belgique sur le Congo, en garantie des emprunts qu'elle lui avait consentis (Convention du 3 juillet 1890 entre la Belgique et le Congo), car cette hypothèque peut conduire à une annexion. Cette annexion sera, il est vrai, valable si elle est : 1° reconnue et garantie par les puissances qui ont garanti la neutralité de la Belgique; 2° reconnue par les puissances qui ont donné une garantie restreinte au maintien de l'intégrité du Congo; mais elle ne saurait l'être qu'à ces deux conditions. En effet le protocole du 20 janvier 1831 dit formellement : « La Belgique, *dans ses limites, telles qu'elles seront arrêtées et tracées conformément aux bases posées dans les articles 1, 2 et 4 du présent* » protocole, formera un Etat perpétuellement neutre. Les « cinq puissances lui garantissent cette neutralité perpétuelle, ainsi que l'intégrité et l'inviolabilité de son territoire, *dans les limites mentionnées ci-dessus* ». Ce

texte formel nous dispenserait de donner d'autres arguments; mais il est impossible de ne pas faire remarquer que « la neutralité d'une Belgique mi-européenne et mi-africaine imposerait aux garants des devoirs tout autres « que ceux qu'ils ont souscrits en 1831 » (1).

Quant aux garants de l'intégrité du Congo, il sera préférable d'avoir aussi leur consentement, car s'ils n'ont pas le devoir d'exiger des autres Etats le respect du *statu quo* congolais, ils en ont du moins la faculté. On raisonnerait de même si le territoire annexé ne constituait qu'une fraction du Congo; il y aurait toujours une modification apportée au *statu quo* territorial de la Belgique, modification que celle-ci ne pourrait pas effectuer sans le concours des garants de sa neutralité.

Ce concours, du reste, ne paraît pas devoir lui être refusé. La France, notamment, en signant avec la Belgique la convention du 5 février 1895, a en quelque sorte promis de reconnaître l'annexion du Congo. En effet, par cette convention la France, visant l'hypothèse d'une annexion, obtient un droit de préférence pour le cas où la Belgique voudrait un jour se défaire de ses futures possessions congolaises. Si cette convention semble assurer d'avance notre concours à la Belgique, elle nous donne, en revanche, et par le fait même du droit de préférence qui nous est consenti, un nouveau titre, joint à celui que nous avons déjà comme puissance garante, pour nous opposer d'ici là à toute modification du *statu quo* territorial du Congo (Jozon, *L'Etat indépendant du Congo*, p. 230).

(1) Le *Temps* du 11 septembre 1893.

2^o *Prise à bail de territoires* : Mais il peut se présenter encore une autre hypothèse : celle où un Etat neutre, au lieu d'annexer un autre territoire en toute souveraineté, le prendrait simplement à bail. C'est ainsi que, par le traité du 12 mai 1894, l'Angleterre a donné à bail à l'Etat du Congo la Province Equatoriale (ancien gouvernement d'Emin-Pacha) et la province du Bahr-el-Gazal (R. G. D. I. P., année 1894, p. 477). Ici on ne modifiait pas d'une manière permanente les limites du Congo ; mais on pouvait soutenir qu'en s'engageant à respecter l'intégrité du Congo, les puissances garantes avaient eu en vue l'Etat du Congo tel qu'il existait au moment de sa création, et nullement un Etat qui franchirait un jour ses frontières pour assumer, même sans faire d'annexion proprement dite, des responsabilités ou des engagements qui pourraient le mettre en conflit avec l'un des garants. C'est ce que l'Etat du Congo ne tarda pas à reconnaître, et, par le traité du 14 août de la même année, signé avec la France, il s'engagea à ne pas se prévaloir des avantages qui lui avaient été concédés par l'Angleterre et à évacuer les territoires occupés par ses troupes au delà de M' Bomou (R. G. D. I. P., *loc. cit.*).

Traité de cession. — 1^o *Cession en toute souveraineté* : Si l'Etat neutre ne peut pas faire d'annexion, il peut encore moins diminuer le territoire dont l'intégrité a été déclarée d'intérêt général, soit par des cessions de provinces faites à un autre Etat neutre (point que nous avons déjà examiné), soit *a fortiori* par des cessions faites à un Etat non neutre.

2° *Dation à bail de territoires* : De même on lui interdira, comme des atteintes portées à son inviolabilité, toute dation à bail de territoire. C'est ainsi que l'Angleterre a renoncé, sur la demande de l'Allemagne, à utiliser une bande de territoire située le long du Tanganinyka et que l'Etat du Congo avait consenti à tort à lui céder à bail (R. G. D. I. P., 1894, p. 477).

En vertu des mêmes principes, nous n'hésiterons pas à interdire à un Etat neutre de concéder une station ou un dépôt de charbon à une grande puissance maritime. La consommation de combustible que font les navires de guerre modernes donne aux stations de charbon fortifiées une importance stratégique indiscutable ; quant au simple dépôt commercial de charbon, il ne pourra être concédé que s'il n'est pas fortifié et si le privilège obtenu n'est pas exclusivement attribué à une seule puissance. Agir autrement serait attirer la guerre sur le territoire neutre.

Quant aux fils télégraphiques étrangers traversant le territoire neutre (comme le fil télégraphique anglais projeté au Congo) ou y atterrissant, ils ne devront être tolérés que si le libre usage du fil, par toutes les puissances, est garanti sur le territoire neutre (1).

Tels sont les droits et les devoirs de l'Etat perpétuellement neutre quant à la conclusion des traités perpétuels. Les autres traités lui sont également permis sous les mêmes réserves.

(1) Nous avons parlé des chemins de fer à propos de la théorie de l'invio-
labilité.

Traités de commerce. — « Même dans ses traités de commerce, dit Wheaton, l'Etat perpétuellement neutre doit se garder d'accepter des obligations incompatibles avec ses devoirs en temps de guerre », c'est-à-dire avec sa neutralité. Ainsi se trouvent interdits au neutre non seulement les traités d'union douanière (à moins qu'ils ne soient prévus et permis, comme pour le Luxembourg, par le traité même de neutralisation perpétuelle), mais même les traités qui, favorisant trop spécialement un pays déterminé, équivaudraient à une union douanière.

Traités d'alliance. — Quant aux traités d'alliance, il est clair que le neutre ne peut conclure d'alliances offensives. Il est évident aussi que les alliances défensives lui sont permises lorsqu'il est à être attaqué, c'est-à-dire quand il y a eu lésion *effective* de sa neutralité (Cf. Hilty, *La neutralité de la Suisse*) : dans ce cas, en effet, comme il a le droit de se défendre par ses propres forces, il a aussi le droit de s'allier à une puissance tierce dont l'armée viendra appuyer son armée et celle des garants ; son état de légitime défense l'autorise alors à employer tous les moyens de repousser l'agression.

Mais la question s'est posée de savoir si, *dès le temps de paix*, un Etat perpétuellement neutre peut conclure une alliance défensive dans le but de repousser une agression éventuelle.

Arendt admet l'affirmative (1). Mais il ne voit pas que

(1) *Essai sur la neutralité de la Belgique*, p. 92.

dans la pratique un Etat neutre ne trouvera à négocier une alliance défensive que s'il accepte des obligations réciproques de celles de l'autre contractant ; celui-ci ne s'engagera à défendre éventuellement l'Etat neutre que si le neutre promet à son tour de défendre son allié. L'Etat neutre contracterait donc des obligations pouvant le conduire à la guerre, sans compter que sa politique extérieure se trouverait forcément liée dès le temps de paix à celle de son allié.

Voilà pourquoi l'on ne saurait accepter l'opinion d'Arendt. Cette opinion a été néanmoins reprise, dans ces derniers temps en Suisse par M. Schweizer et par les colonels Frey et Weber, qui voient dans la neutralité helvétique une neutralité purement volontaire et affranchie par suite des obligations dérivant d'une neutralité synallagmatique. Mais nous avons déjà réfuté cette théorie, en montrant que la neutralité de la Suisse entraîne pour cette puissance les mêmes obligations que la neutralité belge pour la Belgique, et en insistant sur les inconvénients qu'aurait pour la Suisse la possibilité de conclure des alliances dès le temps de paix (1). Le colonel Müller, chef du département militaire, a, d'ailleurs, déclaré au Conseil national suisse, lors de la discussion du budget de 1901, que le système militaire de la Suisse devait être strictement défensif (2).

Que dire de la théorie de M. Rolin-Jaequemyns, qui auto-

(1) V. I^{re} partie.

(2) La commission militaire du Parlement belge émettait, quelques mois après, une opinion identique pour la Belgique.

rise l'Etat perpétuellement neutre à prendre part à un échange de vues ayant pour but d'assurer le maintien de la paix générale contre les entreprises possibles de certaines puissances (1)? Sans doute, dit-il, « une puissance neutre ne pourrait pas adhérer à la triple alliance », c'est-à-dire à une alliance ayant d'autres buts que la défense de sa neutralité. Mais « elle pourrait fort bien entretenir avec qui il lui plairait une correspondance analogue à celle dont a parlé Sir James Fergusson le 28 février 1888 ».

Or, on se rappelle que le 22 février 1888 Sir James Fergusson faisait à la Chambre des communes la déclaration suivante (2) : « Sans doute, disait-il, l'Angleterre n'a contracté aucun engagement pouvant amener l'emploi de ses forces militaires ou navales, en dehors de tous ceux déjà connus de cette Chambre.... Seulement il y a eu une correspondance échangée avec les puissances, en raison de l'état de choses critique de l'an passé, et il y a eu une correspondance confidentielle avec beaucoup de puissances au sujet du maintien de la paix. Cette correspondance a porté naturellement sur les questions ayant trait à la paix, sur le caractère et le but des puissances dont on pouvait craindre une attitude contraire à la paix. Des idées ont été exprimées sur les conséquences de toute action pouvant amener la rupture de la paix, et on a envisagé tout ce qui pourrait résulter d'un appel à l'action des forces énormes rassemblées par chaque puissance militaire ».

(1) *Revue du droit international*, 1888, n° 1.

(2) V. le *Times* du 23 février 1888.

La correspondance dont parlait Sir J. Fergusson n'ayant jamais été publiée, il serait difficile de décider s'il aurait été ou non permis à un Etat neutre d'y prendre part.

Mais M. Rolin-Jaequemyns tient à préciser sa pensée ; et il déclare (1), en s'appuyant sur le discours prononcé par M. Crispi à Turin, le 25 octobre 1887, que l'Angleterre doit, par cette correspondance confidentielle, s'être engagée à protéger le littoral italien contre un débarquement éventuel des troupes ennemies.

Voilà le genre d'engagements que M. Rolin-Jaequemyns permettrait à un Etat neutre. Il est inutile de démontrer que ce sont là des engagements conduisant à la guerre, et que, s'ils sont interdits à l'Etat neutre même quand il s'agit d'assurer sa propre tranquillité, ils lui sont interdits à plus forte raison quand il s'agit d'assurer la paix européenne.

Nous avons dit que l'alliance défensive, quand elle entraîne des obligations réciproques, n'est permise à l'Etat neutre que s'il vient à être l'objet d'une agression. On comprend aisément que cette agression devra s'être traduite par quelque fait (2). Un projet resté inexécuté, comme le projet de partage de la Belgique qui fut publié en 1870, ne pourrait évidemment être considéré comme un acte de nature à délier l'Etat neutre de ses obligations internationales.

Mais à côté de l'hypothèse d'une alliance conclue en

(1) *Op. cit.*, p. 15-16.

(2) V. *Нилъ*, *loc. cit.*

temps de paix et de celle d'une alliance conclue à la suite d'une agression, on peut envisager une troisième situation : l'Etat perpétuellement neutre n'a pas été attaqué, mais la paix générale a été rompue, et il craint que sa neutralité ne soit violée pendant la lutte qui vient d'éclater entre les puissances voisines.

Arendt, qui permet d'une façon générale l'alliance défensive en temps de paix, l'autorise *a fortiori* dans ce cas. « La Belgique, dit-il, peut également, dans le cas d'une guerre où sa neutralité paraîtrait menacée, s'allier avec la Hollande » (1). Mais nous ferons observer que la Belgique ne peut pas, tant que la paix n'a pas été rompue vis-à-vis d'elle, contracter des engagements pouvant la conduire à la guerre. Donc, même dans ce cas, le traité d'alliance défensive lui est interdit en principe : elle pourra simplement recevoir une promesse d'appui désintéressé.

On objectera sans doute que, dans le cas où la guerre éclaterait *entre les puissances garantes*, qui seraient ainsi absorbées par le soin de leur propre conservation, et dont l'une serait peut-être tentée de violer la neutralité belge pour mieux se défendre, — il paraîtra difficile de refuser à la Belgique le surcroît de sûreté provenant d'une alliance avec la Hollande. On trouvera peut-être aussi qu'il serait dangereux, avec la rapidité actuelle des opérations militaires, d'obliger la Belgique à attendre l'agression pour conclure cette alliance. Mais nous verrons plus loin qu'aussitôt l'agression commencée et l'alliance conclue, la Belgique et

(1) *Op. cit.*, p. 93.

son allié seraient libres, en vertu du traité même de garantie, de se concerter avec le belligérant qui n'aurait pas violé la neutralité belge ; nous verrons aussi que l'autorité militaire de l'Etat neutre doit toujours tenir son territoire à l'abri d'un coup de main. Si l'on joint à cela le droit de faire appel aux autres garants, on reconnaîtra qu'il y a là pour le neutre un ensemble de sûretés qui compensent largement celle que les principes mêmes de la neutralité perpétuelle nous obligent à lui refuser.

Mandat européen. — Cette étude des obligations de l'Etat perpétuellement neutre montre qu'il vaut mieux pour lui ne pas accepter, même du consentement des puissances garantes, un mandat européen dans le genre de celui que certains publicistes auraient voulu en 1881 voir confier à la Belgique. Au lendemain des événements d'Alexandrie quelques journaux proposèrent, en effet, d'envoyer un corps d'armée belge rétablir l'ordre en Egypte. Qui ne voit que la Belgique aurait ainsi gaspillé au loin des forces qui doivent être uniquement consacrées à la défense du territoire neutralisé ?

Ainsi les obligations spéciales à l'Etat perpétuellement neutre sont assez nombreuses, mais elles se justifient par le fait même de sa neutralité : on ne saurait donc les augmenter arbitrairement sans porter atteinte à son indépendance extérieure.

Participation aux expositions. — Aussi ne peut-on pas approuver le refus du gouvernement belge de prendre part

officiellement à l'exposition de 1889, étant donnés les motifs sur lesquels le président du Conseil des ministres belges a basé son refus. « La Belgique », a dit M. Beernaert, en répondant à une interpellation qui lui était adressée à ce sujet dans la séance du 2 mars 1888, « a la sage habitude, dans les questions d'intérêt international, de régler sa conduite sur celle des autres, et spécialement des puissances garantes de sa neutralité ». M. Rolin-Jaequemyns, qui n'est cependant pas, comme on vient de le voir, suspect d'hostilité à l'égard des puissances dont le refus a entraîné celui de la Belgique, M. Rolin-Jaequemyns (1) a été le premier à reconnaître que le ministre faisait là « une concession véritablement imprudente ». Et, en effet, ne pas distinguer entre les questions internationales, et admettre qu'en toutes matières la Belgique a enchaîné sa souveraineté extérieure, c'est proclamer le protectorat collectif des puissances garantes sur la Belgique. Est-ce que le fait de participer à une exposition peut entraîner un Etat neutre à une guerre? Est-ce qu'il peut compromettre son indépendance? Non, évidemment. C'est, au contraire, le refus de l'Etat neutre qui porterait atteinte ici à son indépendance. La Suisse l'a compris, et elle a pris part officiellement à l'Exposition de Paris, sans qu'aucune des puissances garantes qui avaient préféré l'abstention ait songé à s'en plaindre ou à l'en blâmer. La Belgique est, d'ailleurs, revenue elle-même sur sa théorie de 1889 en acceptant de prendre part officiellement à l'exposition de 1900.

(1) *Revue de droit international*, 1888, n° 1, p. 29.

DROITS ET DEVOIRS DE L'ÉTAT NEUTRE AU POINT DE VUE MILITAIRE. — Tels sont les droits et les devoirs de l'Etat perpétuellement neutre au point de vue des questions de politique intérieure et extérieure. Mais il y a un troisième ordre de questions qui a pris aujourd'hui une importance telle qu'il doit être examiné à part : ce sont les questions relatives à la préparation à la guerre, ou plutôt à la préparation de la défense nationale. Elles se posent aussi pour l'Etat perpétuellement neutre, car, en cas d'attaque, non seulement il lui est permis de se défendre, mais même, comme on le verra plus loin, il y est obligé. Or, s'il doit se défendre lui-même, sans se reposer sur la garantie, il faut en conclure que ses devoirs, au point de vue de la préparation à la guerre, ne sont pas inférieurs à ceux des autres Etats. L'Etat perpétuellement neutre devra donc *développer toutes ses ressources défensives* ; et la neutralité perpétuelle ne le dispense pas ici des obligations qui incombent à tout Etat souverain.

Il faut ajouter qu'elle ne lui confère pas non plus de droits spéciaux de nature à gêner les préparatifs militaires de ses voisins. C'est donc à tort qu'Arendt (1) a prétendu que les puissances voisines de la Belgique ne pouvaient pas créer des établissements militaires ou des forteresses près de son territoire. Arendt fait remarquer, à l'appui de sa thèse, que l'article 8 de l'acte final de Vienne interdisait à l'Autriche de créer un établissement militaire quelconque à Podgorce, cet établissement pouvant menacer la neutralité

(1) *Op. cit.*, p. 136.

de Cracovie. Mais le fait même qu'il a fallu un article spécial pour empêcher de fortifier Podgorce prouve que les autres localités voisines de l'Etat de Cracovie ou de n'importe quel Etat neutre peuvent être fortifiées. L'article 90 du même acte final, article dont nous reparlerons plus loin, autorise d'ailleurs expressément le roi de Sardaigne à fortifier toutes les portions de son territoire qui confinaient à la Suisse. On pourrait nous objecter, de même, que la France et la Suisse se sont interdit, par le traité de 1862, de fortifier la petite vallée des Dappes ; mais nous réfuterions cet argument de la même manière que celui qui est tiré de l'article 8 de l'acte final de Vienne. Le traité de 1862 lui-même condamne, du reste, la théorie d'Arendt, car la France n'a consenti à renoncer à fortifier ce point de sa frontière que parce que la Suisse a assumé une obligation réciproque. Arendt ne peut donc invoquer qu'un texte unique, établissant une servitude sur une seule localité ; tous les autres textes autorisent la création d'établissements militaires près des frontières des Etats perpétuellement neutres, et l'on ne saurait, à cet égard, s'exprimer d'une façon plus générale que l'article 90. Du reste les forts et les magasins ne constituent pas seulement des bases d'attaque ; ils constituent aussi des moyens de défense. Or l'Etat voisin de l'Etat neutralisé n'a-t-il pas le droit de prévoir la violation de cette neutralité, puisque l'Etat neutre est tenu de la prévoir lui-même et de se préparer à repousser une agression ? D'ailleurs, plus la frontière franco-belge sera hérissée de forts par la France, moins l'armée allemande sera tentée, dans le cas d'un conflit entre ces deux puissances, d'entrer

en France par cette voie : il y a donc là une sûreté pour la Belgique, et non pas forcément une menace. On raisonnerait de même pour donner à l'Allemagne le droit d'élever des forts à la frontière belge. D'ailleurs ces établissements militaires serviraient de base à l'armée de secours, dans le cas où la Belgique, étant, — s'il est permis de faire cette hypothèse, — attaquée par l'une de ces deux puissances, appellerait l'autre belligérant en garantie. Enfin, un fort n'est pas plus dangereux pour la puissance voisine qu'une loi militaire permettant la mobilisation rapide de tous les habitants d'une province voisine de la frontière. On en arriverait donc à interdire, en exagérant le raisonnement d'Arendt et des journalistes suisses de son école, tout préparatif militaire et aux Etats neutres et aux Etats voisins. Or, ces préparatifs constituent une obligation pour tous les Etats. Donc l'Etat perpétuellement neutre n'a pas à protester contre les préparatifs de défense de ses voisins; il n'a surtout pas le droit de les considérer exclusivement comme pouvant servir à une agression éventuelle dont il serait l'objet.

§ II. — *Droits et devoirs de l'Etat perpétuellement neutre
en temps de guerre*

Supposons maintenant l'Etat neutre attaqué. Dans ce cas il n'a pas seulement le droit et le devoir de faire appel aux puissances garantes, il peut et il doit se défendre lui-même. L'obligation contractée à son égard par les garants est, en

effet, synallagmatique : il ne faut pas que l'un d'eux ait à souffrir de l'engagement qu'il a pris de respecter le territoire de l'Etat neutre. Or il pourrait arriver, si le neutre ne se défendait pas, que, dans une guerre entre deux puissances voisines, l'un des adversaires passât par le territoire neutre, avant que les garants aient le temps d'intervenir, pour tourner l'armée de l'autre belligérant. Si l'on suppose que celui-ci est l'un des garants de l'Etat neutre et n'a pas voulu prévenir son adversaire en violant le traité de neutralité, on se trouve dans une hypothèse où le garant, n'ayant rien à se reprocher, souffrira de la négligence de l'Etat neutre. Celui-ci ne pourra donc pas invoquer la garantie pour se dispenser de l'obligation de se défendre lui-même en cas d'attaque.

Il suit de là que l'Etat perpétuellement neutre est obligé de défendre, non seulement son indépendance et son intégrité, mais aussi son inviolabilité (1).

Ce principe a été reconnu, au nom du gouvernement belge, par M. Thonissen, ministre de l'intérieur, lors de la mémorable discussion qui eut lieu au Parlement de Bruxelles en 1887, au sujet des fortifications à élever dans la vallée de la Meuse.

Dans la séance du 9 juin, répondant à M. Frère-Orban, qui prétendait qu'en cas de guerre l'armée belge n'aurait qu'à se réfugier sous Anvers, M. Thonissen déclara que ce serait là, pour la Belgique, abdiquer sa neutralité.

Le ministre insista sur ce point « qu'en 1870 la promesse

(1) V. *suprà*.

d'assistance de l'Angleterre avait été précédée de l'engagement pris par la Belgique de faire tous les sacrifices nécessaires pour défendre sa neutralité ».

Et M. Thonissen ajouta : « La France alors s'est loyalement conduite, elle aussi, à notre égard ; elle nous a demandé si nous étions disposés à nous défendre, et si nous le pouvions ; sur nos assurances formelles à cet égard, elle nous a déclaré qu'elle respecterait notre neutralité ».

Il ne suffirait donc pas, pour le gouvernement de l'Etat neutre, de se réfugier dans une place forte et de laisser passer l'orage. Au contraire, l'Etat perpétuellement neutre doit, dès le temps de paix, se préoccuper de barrer les routes d'invasion suivant lesquelles les belligérants auraient intérêt à le traverser dans le cas d'une guerre entre deux puissances voisines. C'est ce qu'a fait le Parlement belge en votant les fonds nécessaires à l'érection des fortifications de Namur et de Liège ; c'est ce qu'ont fait les Suisses en fortifiant le Saint-Gothard, et en empêchant ainsi les Italiens de se servir éventuellement de leur territoire, soit pour envahir la France, soit pour donner la main aux autres puissances de la triple alliance.

Ce droit et cette obligation de l'Etat neutralisé de construire des forts paraissent en contradiction avec l'article 3 du traité de 1867 relatif au Luxembourg. Cet article dit en effet : « Le grand-duché de Luxembourg étant neutralisé, le maintien ou l'établissement de places fortes sur son territoire devient sans nécessité comme sans objet ».

Mais l'article 3 ne doit pas être interprété d'une façon générale. Le représentant de la Belgique, c'est-à-dire de

l'Etat qui aurait eu le plus à souffrir de la rédaction défectueuse de cet article, eut soin d'en faire préciser immédiatement la signification (1) par la Conférence de Londres elle-même ; et le jour de la signature du traité, tous les plénipotentiaires signèrent en même temps la déclaration suivante : « Il est entendu que l'article 3 ne porte point atteinte au droit *des autres puissances neutres* de conserver *et, au besoin, d'améliorer* leurs places fortes *et autres moyens de défense* ». En effet, il y a là pour elles non seulement un droit, mais aussi un devoir.

La servitude imposée au Luxembourg doit donc s'expliquer, comme nous l'avons dit, par l'impossibilité où serait ce petit Etat de maintenir en état de défense une position stratégique aussi importante que Luxembourg.

L'Etat neutre ne doit pas se contenter de barrer par des forts les chemins stratégiques qui le traversent : il doit, en cas d'attaque, y porter ses troupes mobiles afin de tout tenter pour empêcher le passage de l'ennemi. A cet égard, M. de Laveleye s'exprime ainsi, dans l'un des articles qu'il a publiés en 1888 sur la neutralité de la Belgique : « Le général Brialmont, — dit-il, — qui a préparé le système de défense de la Meuse, de concert avec le roi Léopold, et qui, par conséquent, doit connaître et représenter, mieux que qui que ce soit, les idées de ce souverain, me disait l'an dernier, et m'*autorise à répéter aujourd'hui ce qui suit* : « Si la guerre venait à éclater avant que les nouveaux forts fussent terminés, il serait néanmoins du devoir de l'armée

(1) Livre jaune de 1867, protocole n° 4.

belge de *défendre à outrance* l'important nœud de communications de Liège, en s'appuyant sur les deux vieilles citadelles et sur des batteries provisoires ».

On ne peut qu'approuver un pareil langage. Et c'est précisément parce que les troupes de la défense mobile doivent être toujours prêtes à se porter là où se produirait une attaque imprévue, que l'Etat neutre est seulement obligé, vu surtout ses faibles ressources, de fortifier les points les plus exposés et les plus faibles. Ainsi, tandis que la voie ferrée de la Meuse est barrée à ses deux extrémités, c'est-à-dire par les forts de Namur vers la frontière française et par les forts de Liège vers l'Allemagne, le génie belge propose de ne barrer qu'à Saint-Trond la nouvelle ligne d'Hasselt à Charleroi, car cette ligne ne pourrait, en supposant une violation des traités, servir qu'à l'Allemagne. De même la ligne de Milan à Bâle n'est barrée, dans sa traversée de la Suisse, qu'au Saint-Gothard.

La garantie ne dispense donc pas l'Etat perpétuellement neutre de se défendre, ni de prendre les précautions que doit prendre tout Etat en vue de la défense de l'inviolabilité de son territoire.

Quant aux autres obligations des Etats neutres, en cas de guerre, il n'y a aucune raison de douter qu'elles soient applicables aussi à l'Etat jouissant de la neutralité perpétuelle. Il sera donc tenu de laisser partir librement les miliciens des belligérants, de faire prisonniers ceux de leurs soldats qui se réfugieraient sur son territoire, et d'interdire chez lui l'enrôlement de volontaires pour les armées belligérantes. Sur ce dernier point la Suisse comprend ses obli-

gations de la façon la plus étendue : non seulement les Constitutions fédérales de 1848 et de 1874 ont, dans leur article 11, aboli les capitulations militaires, mais même les décrets de l'Assemblée fédérale du 20 juin 1849 (1) et du 23 juillet 1855 (2) ont interdit en tout temps l'enrôlement individuel des Suisses pour le service militaire à l'étranger. Il ne serait donc pas possible de recruter en Suisse, comme l'a proposé M. Marcel Monnier (V. le *Temps*, août 1900), une garde internationale des légations européennes en Chine. La Belgique ne va pas aussi loin : elle permet, en temps de paix, aux Belges d'accepter des fonctions militaires à l'étranger contrairement à l'article 21 de notre Code civil. C'est ainsi qu'au moment de l'expédition du Mexique une légion de volontaires fut levée en Belgique pour aller défendre le trône de Maximilien. Toutefois, de pareils enrôlements en masse, même quand ils ne sont pas contraires au droit interne de l'Etat neutre, doivent être critiqués au point de vue du droit des gens. Ils diminuent, en effet, les ressources en hommes dont l'Etat neutre doit pouvoir toujours disposer pour sa défense et ils sont contraires à la politique de non-intervention que la neutralité perpétuelle lui impose. On est donc bien obligé de reconnaître que l'Allemagne était fondée à s'opposer à la création d'une légion belge destinée à appuyer l'armée internationale dans le Pe-tchi-li, légion qui a d'ailleurs été licenciée : et l'on pourrait critiquer pour la même raison les enrôlements

(1) *Recueil officiel des lois fédérales*, I, 432.

(2) *Op. cit.*, V, 158.

de volontaires qui ont lieu en Belgique pour le Congo, bien que ces enrôlements soient faits en vertu de la loi belge du 17 août 1893.

Quant à l'internement des soldats des belligérants qui se réfugierient en territoire neutre, nous avons vu la discussion qui a eu lieu à ce sujet entre M. de Bismarck et le grand-duché de Luxembourg ; on sait que la Suisse et la Belgique ont rempli en 1870 toutes leurs obligations à cet égard (1). En un mot, l'Etat perpétuellement neutre sera sujet, en cas de guerre, à toutes les obligations qui découlent de la neutralité temporaire, et qui s'appliquent, *a fortiori*, à la neutralité perpétuelle.

Nous avons vu qu'à ces obligations correspondent des droits. Ainsi à l'obligation spéciale de protéger sa neutralité dès le temps de paix correspond, pour l'Etat perpétuellement neutre, le droit d'appeler les garants à son aide en cas d'attaque. Le devoir de se défendre lui donne aussi le droit de s'allier, dans ce cas, à des puissances non garantes, car les garants, en lui promettant leur appui, ont voulu, non limiter son droit de légitime défense en cas d'attaque, mais lui montrer, au contraire, combien ils tenaient à ce que son indépendance, son intégrité et son inviolabilité fussent préservées.

Il reste maintenant à remarquer que les règles que nous venons de poser, au sujet des droits et des devoirs de l'Etat perpétuellement neutre en temps de guerre, ne sauraient, en vertu de l'article 3 du traité de Londres, s'appliquer

(1) V. CALVO, et les récits du général Ambert.

toutes au Luxembourg. En effet cet article ordonne la démolition de la forteresse, et la réduction de l'armée luxembourgeoise à une force suffisante pour assurer le maintien du bon ordre. Dès lors le Luxembourg ne saurait être tenu ni de se défendre lui-même en cas d'attaque, ni d'exercer sur ses frontières, dans le cas d'une guerre entre ses voisins, une surveillance aussi exacte que celle que l'on pourrait exiger de la Belgique ou de la Suisse.

Cette dernière conséquence de l'article 3 fut, comme nous l'avons raconté, méconnue par M. de Bismarck dans la note qu'il adressa au gouvernement grand-ducal le 3 décembre 1870. Mais les véritables principes ont été posés sur ce point par M. Servais, qui, dans son étude sur *Le grand-duché de Luxembourg et le traité de Londres*, s'exprime ainsi : « En l'état on ne peut faire encourir au grand-duché une responsabilité, s'il ne repousse pas une attaque dirigée contre lui, puisqu'on lui a rendu la chose impossible : ce qu'on peut exiger seulement, c'est qu'il ne soit pas de connivence avec un agresseur, et que, dans le cas d'une agression, il la dénonce et proteste ».

Du reste les hommes d'Etat du Luxembourg n'ont pas cessé de se préoccuper du danger que leur pays, pour avoir charitablement accueilli quelques soldats français blessés ou fugitifs, avait couru en 1870 ; et le premier ministre du grand-duché, M. Eyschen, a essayé de faire délimiter par la conférence de La Haye au sein de laquelle il représentait son gouvernement, les droits et les devoirs des Etats neutres. Voici, en effet, ce que nous lisons dans le Livre jaune relatif à cette conférence (p. 27) : « A propos du chapitre

« de la déclaration de Bruxelles intitulé : *Des belligérants*
« *et des blessés soignés chez les neutres*, le premier délégué
« du Luxembourg s'est demandé s'il n'y avait pas lieu de
« mieux définir la position internationale qui découle de la
« neutralité. Il a fait ressortir les incertitudes qui existent
« sur les droits et les devoirs des neutres, les inconvénients
« qui en résultent. Après un échange d'observations où on
« insista surtout sur la complexité du problème qui ne pa-
« raissait pas rentrer dans le cadre des travaux de la com-
« mission (chargée de la révision de la déclaration de
« Bruxelles), M. Eyschen avait été prié de présenter un
« projet concret, rentrant dans l'ordre d'idées de cette
« déclaration. Il ne crut pas devoir le faire, pensant que la
« matière de la neutralité devait être examinée et réglée
« dans son ensemble. La conférence s'est bornée à émettre
« le vœu que la question des droits et devoirs des neutres
« fût mise à l'étude d'une prochaine conférence ».

Il est à remarquer que la Suisse, dont les écrivains tendent, comme nous l'avons vu, à considérer la neutralité helvétique comme une neutralité volontaire et abandonnée à l'interprétation de la Suisse seule, a refusé de s'associer à ce vœu.

SECTION II

Droits et devoirs des garants

Tels sont les droits et les devoirs de l'Etat perpétuellement neutre. En les indiquant, nous avons par là même exposé les devoirs et les droits des garants.

Les devoirs des garants ont été, du reste, fort bien résumés en quelques mots par MM. Funck-Brentano et Sorel (1) : « Les garants, disent-ils, ne sauraient sans méconnaître leurs engagements, abuser de leur force ou de leur influence pour entraîner l'Etat neutre dans une politique qui aurait pour conséquence de compromettre sa neutralité. Ils ne doivent entretenir avec lui que les relations que comporte l'état de paix. Profitant de la neutralité de cet Etat en temps de guerre, ils doivent éviter en temps de paix tout ce qui pourrait en altérer le principe ».

Les règles ainsi posées par MM. Funck-Brentano et Sorel peuvent parfaitement se concilier avec la réserve que fait M. Rivier (2), quand il remarque que « pour l'Etat garant le devoir de sa propre conservation prime tout autre devoir ». Cette réserve peut être étendue à tous les Etats, à la condition que ni les Etats garants, ni les Etats neutres, n'en abusent pour se soustraire à leurs obligations spéciales.

Quant aux devoirs des garants en temps de guerre, il convient de rappeler ici la distinction qui a été faite entre la garantie *restreinte* donnée au Congo et la garantie dont jouissent les autres Etats neutres. Les garants de la neutralité du Congo ne sont pas *tenus* de la faire respecter ; mais il n'en est pas de même des garants des autres Etats neutres, et l'on s'est demandé, à ce propos, si leur obligation de faire respecter la neutralité par eux garantie doit forcée-

(1) *Précis du droit des gens*, p. 153-154.

(2) *Principes du droit des gens*, II, p. 103.

ment se traduire par un secours armé ou bien s'ils peuvent se borner à exiger après la guerre la *restitutio in integrum* de l'Etat neutre. La question est facile à résoudre : permettre au garant de n'intervenir qu'après le conflit, c'est donner raison à ceux qui, craignant que le secours du garant ne soit trop tardif, autorisent le neutre à contracter d'avance des alliances avec l'un des belligérants éventuels. En réalité, les obligations imposées à l'Etat perpétuellement neutre ne se comprennent que si l'Etat garant lui promet un secours aussi complet et aussi efficace que possible, c'est-à-dire un secours armé.

SECTION III

Rapports de l'Etat perpétuellement neutre avec les Etats non garants

Nous avons dit qu'à l'exception du Congo les Etats neutres sont tenus d'observer leur neutralité même à l'égard des Etats non garants. Cela tient à ce que les puissances garantes se sont engagées à les défendre contre les agressions de tout autre Etat, et ont voulu, par suite, leur interdire d'abuser de cette protection pour provoquer des puissances non garantes et entraîner les garants dans la lutte.

Les Etats non signataires bénéficient donc du traité de neutralité. Mais cela ne veut pas dire qu'il résulte pour eux de ce traité une obligation spéciale, car un Etat n'est

obligé que par les traités qu'il a signés (1). Seulement il ne faut pas oublier que la coutume, les usages reçus comptent au nombre des sources du droit international. Les auteurs sont à peu près unanimes sur ce point (2). Un Etat tiers ne pourrait donc pas ne pas tenir compte d'une neutralité perpétuelle qui serait passée dans les usages internationaux.

Ainsi il est universellement reconnu que la neutralité de la Belgique fait, à l'heure actuelle, partie du droit public de l'Europe. Donc l'Espagne, bien qu'elle n'ait pas garanti la neutralité belge et qu'elle ne se soit même pas, comme la Hollande en 1839, engagée à la respecter, doit cependant avoir égard à cette neutralité (3). En pratique, du reste, les Etats garants demeurés fidèles au traité de garantie seraient tenus de défendre la Belgique contre tout Etat qui l'attaquerait, que cet Etat fût un garant, un garant imparfait ou un tiers. Seulement ils ne pourraient pas reprocher au tiers d'avoir violé une convention, ils ne pourraient que l'accuser d'avoir méconnu le droit public de l'Europe.

Ajoutons que dans ce siècle l'usage s'est établi, tant par l'impuissance que par l'agrément tacite des puissances secondaires, de faire parler en quelque sorte au nom de l'Eu-

(1) HEFFTER, *Le droit public de l'Europe*, § 7.

(2) V. CALVO, *Droit international*, I, et les auteurs qu'il cite.

(3) On pourrait encore établir une distinction entre l'Espagne et l'Italie. Celle-ci, en effet, n'a pas garanti plus que l'Espagne la neutralité belge; mais elle l'a *reconnue* en signant le traité du 11 mai 1867, dont l'article 2 rappelle, comme nous l'avons vu, que la Belgique est un Etat neutre.

rope les cinq grandes puissances qui furent les principaux signataires de l'acte final de 1815, et qui signèrent seules, le 15 novembre 1818, la convention d'Aix-la-Chapelle. A ces cinq puissances vint s'ajouter, au congrès de 1856, le royaume de Sardaigne, qui allait bientôt se transformer en royaume d'Italie. On retrouve la signature de ces grandes puissances au bas de tous les traités qui, de 1815 à 1878, ont modifié la carte de l'Europe ou le droit public européen. C'est parce que les cinq grandes puissances ont garanti, dès le début, la neutralité de la Belgique et de la Suisse, que le respect de cette neutralité est passé si vite au rang d'un principe de droit international. Et c'est en vertu de cette théorie de la représentation de l'Europe par les grandes puissances que le traité de 1867, signé après la formation de l'Italie, porte aussi la signature du plénipotentiaire italien.

En 1885, d'autres idées ont semblé prévaloir. Les Etats-Unis d'Amérique et les puissances secondaires d'Europe ont pris part à la Conférence de Berlin. C'est que l'on se trouvait cette fois en présence, non plus d'une question européenne, mais d'une question intéressant toutes les puissances ayant des intérêts en Afrique, et même toutes les puissances civilisées. D'autre part, puisque les grandes puissances ne s'engageaient point à *faire respecter* la neutralité du Congo, il était nécessaire que tous les Etats voisins du Congo ou appelés à être en relations avec lui vinsent reconnaître sa neutralité et s'engager à la respecter.

CHAPITRE IV

SANCTION DES PRINCIPES PRÉCÉDENTS
OU MODES D'EXTINCTION
DE LA NEUTRALITÉ PERPÉTUELLE

La neutralité perpétuelle étant forcément conventionnelle, ses destinées sont liées à celles du traité qui l'a établie.

Or les causes générales d'extinction des traités s'appliqueront au traité de neutralité perpétuelle, en tant du moins qu'elles ne seront pas contraires au caractère particulier de ce traité. Donc, si la cause de la garantie vient à disparaître, le traité de garantie établissant la neutralité perpétuelle deviendra lui-même caduc (1).

En revanche, le traité de neutralité perpétuelle étant un traité permanent, c'est-à-dire un traité qui établit, comme son nom l'indique, un état de choses pour toujours, il ne saurait être question ici de l'*expiration du terme* comme d'un mode d'extinction.

De même ce traité, établissant des obligations pour le temps de guerre aussi bien que pour le temps de paix, ne pourra être ni suspendu, ni *a fortiori* rompu en cas de conflagration européenne.

(1) V. 3^e partie, ch. IV.

Ajoutons que le traité de neutralité perpétuelle, pas plus que les autres traités, ne pourra jamais être abrogé par désuétude. Tous les auteurs sont d'accord pour refuser de considérer la désuétude comme un mode d'extinction des lois ou des contrats. Or, de tous les contrats internationaux, le traité de neutralité perpétuelle est celui pour lequel on pourrait le moins invoquer l'abrogation par désuétude, car nous avons vu qu'il impose, à toute époque, en temps de guerre et en temps de paix, aux neutres comme aux garants, des obligations en quelque sorte quotidiennes. Ce n'est donc qu'après avoir commis ou laissé commettre une série de violations du traité que l'un ou plusieurs de ses signataires pourraient venir alléguer l'abrogation par désuétude. Par suite c'est surtout en matière de neutralité perpétuelle que ce mode d'extinction devra être repoussé.

On voit par là que les démarches faites en 1870 par l'Angleterre dans l'intérêt de la neutralité belge avaient un côté dangereux et auraient pu nuire à la cause qu'elles prétendaient servir. En effet, au début de la guerre franco-allemande, l'Angleterre, préoccupée des dangers que pouvait courir la neutralité de la Belgique, avait signé, le 9 août avec la Prusse et le 11 août avec la France (1), deux traités par lesquels les belligérants s'engageaient à respecter la neutralité de la Belgique. C'est là évidemment une obligation que les deux puissances ennemies, garantes de la neutralité belge, avaient, à l'égard même de l'Angleterre, antérieurement aux traités de 1870. (On se rappelle la promesse

(1) V. DR CLERCQ.

conditionnelle faite par la France à la Belgique (1), avant de signer le traité du 11 août). Or les deux traités négociés par l'Angleterre auraient pu faire croire que la neutralité belge avait besoin d'être confirmée. Heureusement le préambule du traité du 11 août reconnaît officiellement que le traité franco-anglais d'août 1870 n'a d'autre but que d'assurer l'exécution du traité de 1839, qui a encore toute sa force et toute sa validité.

Quant à l'effet des révolutions sur la durée du traité de neutralité perpétuelle, nous avons déjà dit, au chapitre précédent, ce qu'il fallait en penser.

Qu'advient-il du traité de neutralité perpétuelle si l'un des signataires commet une infraction à l'une de ses clauses ? Ici s'est élevée une vive controverse : mais il suffira, pour la résoudre, de bien se rappeler le caractère spécial de ce traité.

On est d'accord pour admettre que celui qui viole l'une des obligations qui lui sont imposées par un traité n'est plus fondé à invoquer à son profit l'une quelconque de ses clauses. A cet égard Calvo (2) est d'accord avec Heffter (3) et Bluntschli (4) : le traité est indivisible, et l'inexécution d'une de ses clauses entraîne la rupture du contrat tout entier. Nous avons déjà appliqué cette règle à l'interprétation de l'article 1^{er} du traité de 1867, article relatif aux

(1) V. *suprà*, l'extrait du discours de M. Thonissen.

(2) *Op. cit.*, III, p. 402.

(3) § 146.

(4) § 769 et s.

droits de la dynastie de Nassau sur le Luxembourg. A plus forte raison celui qui se soustrairait à tous les engagements que lui imposait le traité délierait-il l'autre contractant de ses obligations.

C'est là la conséquence du caractère synallagmatique des traités de neutralisation. Mais cette rupture du traité aura-t-elle lieu *ipso facto* ? L'autre contractant pourra-t-il se dire dégagé de plein droit ?

En droit international il ne saurait être question de faire prononcer la résolution du traité par des tribunaux, ni de leur demander, comme le permet l'article 1184 du Code civil, des dommages-intérêts pour l'inexécution du contrat. La convention intervenue *entre deux Etats* devra donc, en principe, être résolue de plein droit, quand l'un d'eux manque à ses engagements : c'est là la seule sanction possible. Mais lorsqu'il y a *plusieurs* Etats contractants, la résolution de plein droit sera-t-elle licite ?

Il faut remarquer qu'ici chaque signataire a contracté, non pas un, mais plusieurs engagements synallagmatiques. Dans le traité de neutralité perpétuelle, par exemple, le neutre s'oblige vis-à-vis de chaque garant, et chaque garant s'oblige vis-à-vis de chacun de ses co-garants. Or, si une infraction commise par le neutre dégage vis-à-vis de lui les autres garants, comment dégagerait-elle les garants des obligations qu'ils ont contractées entre eux ? Supposons que la Suisse laisse, dans une guerre entre la France et l'Autriche, l'armée autrichienne passer par son territoire : la France n'est plus tenue à aucun ménagement vis-à-vis de la Suisse et de l'Autriche, mais la promesse qu'elle a faite à

la Russie de respecter la neutralité helvétique, promesse devenue sans doute à ce moment fort difficile à tenir, périt-elle de plein droit ?

L'affirmative a été soutenue par différents auteurs et par plusieurs hommes d'Etat. Dans sa fameuse note adressée le 3 décembre 1870 au gouvernement de Luxembourg, M. de Bismarck déclarait que « le gouvernement allemand ne se croyait plus obligé de prendre en considération, dans les opérations des armées allemandes, la neutralité du grand-duché ».

Bluntschli est du même avis ; il estime, sans faire de distinction en faveur des Etats dont la neutralité perpétuelle a été garantie, que « l'Etat neutre impuissant à défendre sa neutralité perd par le fait même sa qualité de neutre » (1).

M. Thonissen, dans son désir de faire voter par le Parlement belge le projet relatif aux fortifications de la Meuse, s'est recommandé, peut-être un peu imprudemment, de ce passage de Bluntschli. Il a fait remarquer que l'opinion de « l'illustre Bluntschli » était partagée par « de nombreux professeurs de droit international ». Et nous avons vu que les promesses *conditionnelles* faites par la France et par l'Angleterre à la Belgique en 1870 viennent à l'appui de cette thèse.

Mais cette opinion, qui se comprendrait s'il n'y avait eu entre les garants et le neutre qu'une juxtaposition d'engagements bilatéraux et séparés, est contraire à la garantie

(1) § 769.

elle-même, c'est-à-dire à la multiplicité des engagements que contracte chacun des signataires du traité de neutralité perpétuelle.

C'est ce que remarquait avec raison M. Servais, alors ministre d'Etat du Luxembourg, dans sa réponse à la note du 3 décembre : « Les termes du traité de 1867, disait-il, assurent la neutralité du grand-duché sous la garantie des puissances contractantes, parmi lesquelles se trouve la Confédération de l'Allemagne du Nord. Une telle stipulation n'aurait aucune portée si chacune des puissances qui y ont adhéré pouvait cesser de reconnaître la neutralité et procéder isolément ensuite, comme s'il s'agissait d'un Etat dont la position n'aurait pas été réglée par une convention internationale. La nécessité qu'un accord intervienne pour toute action qui changerait les conditions de l'existence du grand-duché paraît donc évidente ».

Cette réponse fut communiquée, comme la note de M. de Bismarck, aux autres signataires du traité de 1867. Or, l'Autriche et l'Angleterre, qui furent les seules à ne pas se borner à un simple accusé de réception, se rangèrent à l'interprétation de M. Servais. Elles firent remarquer que la garantie n'avait plus aucun avantage, qu'elle cessait d'être un gage de paix, si les conflits qui pouvaient s'élever entre l'Etat neutre et l'un des garants étaient laissés au jugement unilatéral de ce dernier (1).

L'engagement qui lie les garants entre eux s'oppose, en

(1) V. dans LARDY sur *Bluntschli* (p. 428, n° 2) la réponse de M. de Beust au nom de l'Autriche.

effet, à une résolution de plein droit. Il semble donc que les autres signataires doivent, au moins dans l'esprit du traité, remplir un rôle analogue à celui que l'article 1184 du Code civil confie aux tribunaux dans le cas de la résolution d'un contrat privé : sinon, la garantie n'aurait aucun but.

Cependant M. de Bismarck a répondu, non sans raison, à l'Autriche et à l'Angleterre que, si l'armée de Mac-Mahon, au moment où elle était refoulée vers Sedan, avait tenté de se dégager en passant par la Belgique et le Luxembourg, il aurait été impossible, l'armée belge d'alors ne pouvant pas l'arrêter, d'avertir les garants et *a fortiori* de mettre l'armée de l'un d'eux en mouvement avant que Mac-Mahon eût attaqué les Prussiens qui assiégeaient Metz. Dans ces circonstances, ajoutait M. de Bismarck, le général allemand aurait été obligé d'arrêter l'armée de Mac-Mahon en violant le territoire neutre ; aucun général anglais ou autrichien n'hésiterait dans un cas analogue.

Il est certain que, dans le droit de la guerre, il faut tenir compte de la nécessité, et que, notamment, le droit de légitime défense prime tout (1). Nous déciderons donc que, s'il a été commis une violation du traité de neutralité ne mettant pas en péril immédiat l'existence de l'un des signataires, l'Etat lésé devra d'abord s'adresser aux autres signataires du traité pour qu'ils en prononcent la résolution, ou pour qu'ils obligent le coupable soit à exécuter son obligation, soit à réparer le dommage causé. S'il s'agit, au contraire, d'une violation grave constituant un véritable péril,

(1) V. *suprà*, p. 118.

comme par exemple si le territoire neutre livre passage à l'armée ennemie, alors la convention de neutralité sera résolue *ipso facto*.

M. de Bismarck a admis implicitement cette distinction en 1870, car il a renoncé, en fait, à se prévaloir des faits signalés par sa note du 3 décembre. Il a continué à respecter, malgré ses menaces, la neutralité luxembourgeoise, et, dans sa réponse à l'Angleterre, il n'a réservé sa liberté d'action que pour le cas où une armée française aurait traversé le grand-duché.

On nous objectera que nous faisons encore trop de part à l'arbitraire du belligérant, qui sera seul juge du point de savoir quand son existence est en péril. Nous répondrons que le belligérant sera généralement retenu, quoi qu'on dise, par la crainte de s'attirer, au cours d'une guerre, de nouvelles inimitiés. L'Etat souverain est forcément et toujours libre d'abuser de ses droits : la seule et suffisante sanction de la violation d'un traité est dans les inimitiés qu'elle peut attirer au coupable et dans la perte de la confiance ou de l'amitié que celui-ci inspirait aux autres Etats.

On pourrait opposer aussi à notre distinction une objection tirée de l'article 18 de l'acte final du Congo. Par cet article, les Etats signataires s'engagent à respecter la neutralité des puissances de la région du Congo, qui demanderont à être neutralisées, « aussi longtemps que ces puissances rempliront les devoirs que la neutralité comporte ».

Cet article, pris isolément, paraît autoriser la résolution

de plein droit dans tous les cas, mais il doit être rapproché de l'article 12 du même acte, qui impose, au contraire, formellement l'obligation de recourir, en cas de conflit, à la médiation des puissances amies.

Rappelons enfin que les auteurs qui admettent, avec Calvo, Funck-Brentano et Sorel, l'existence de deux garanties, l'une simple et l'autre collective, soutiennent que le recours à la Conférence est toujours obligatoire dans le second cas, et qu'il ne l'est jamais dans le premier. Nous pourrions opposer maintenant de nouveaux arguments à cette théorie, mais nous croyons l'avoir suffisamment réfutée dans la première partie de cette étude.

CHAPITRE V

DES ÉTATS QUI JOUISSENT EN FAIT D'UNE SORTE DE NEUTRALITÉ PERPÉTUELLE

Certains petits Etats sont quelquefois comptés à tort parmi les Etats perpétuellement neutres parce que, bien que leur neutralité ne soit ni garantie ni même reconnue, leur situation spéciale les a mis, jusqu'à présent, à l'abri des conflits armés.

On peut citer parmi eux la principauté de Monaco et la République de Saint-Marin. La seconde est, en effet, enclavée dans le territoire italien ; et par suite on ne pourrait l'attaquer sans violer ce territoire. Cela lui donne une sécurité de fait, qui ne la laisse exposée qu'aux conflits avec la grande puissance voisine ; et celle-ci hésitera, en présence de la faiblesse de l'Etat enclavé, à envenimer des incidents que celui-ci, d'autre part, cherchera toujours à aplanir. On peut considérer de même Monaco comme enclavé dans le territoire français, car la France a la police maritime des eaux territoriales de la principauté dont le territoire français borde d'autre part entièrement la frontière terrestre.

Il est superflu de démontrer que la situation de ces deux Etats, dont aucune puissance n'a garanti ni la neutralité, ni l'indépendance, ni l'intégrité, et qui ont pu par suite abandonner à la puissance voisine leur autonomie douanière, monétaire, etc., n'a rien de commun avec la neutralité perpétuelle.

TROISIÈME PARTIE

**APPLICATION DE LA NEUTRALITÉ PERPÉTUELLE
AUX FRACTIONS D'ÉTATS**

THE UNIVERSITY OF CHICAGO

PHYSICS DEPARTMENT
5712 S. UNIVERSITY AVE.
CHICAGO, ILL. 60637

TROISIÈME PARTIE

APPLICATION DE LA NEUTRALITÉ PERPÉTUELLE AUX FRACTIONS D'ÉTATS

CHAPITRE PREMIER

HISTORIQUE

La neutralité perpétuelle locale apparaît dans l'histoire diplomatique en même temps que la neutralité perpétuelle des États. C'est en effet au Congrès de 1815, qui neutralisa la République de Cracovie et la Confédération suisse, que l'on doit aussi la neutralisation partielle du royaume de Sardaigne, c'est-à-dire la neutralisation de la Savoie septentrionale.

Les exemples de provinces neutres ne sont, d'ailleurs, pas nombreux. Aussi verrons-nous que, depuis la neutralisation de la Savoie du Nord, on n'a plus neutralisé que les îles Ioniennes ; et encore cette dernière neutralité a-t-elle été réduite presque aussitôt à l'île de Corfou. Étudions successivement ces deux exemples de provinces neutres.

Neutralité de la Savoie

I. — Le Congrès de Vienne avait tenu à éloigner la France de ses limites naturelles : à la constitution du royaume des Pays-Bas était donc venue s'ajouter la restitution d'une partie de la Savoie au royaume de Sardaigne. Mais les diplomates sardes trouvèrent que ce n'était pas là une précaution suffisante contre un retour possible des Français en Italie; et, sur leur demande, le Congrès neutralisa le nord de la Savoie sarde.

L'article 92 de l'Acte final est ainsi conçu :

« Les provinces de Chablais et de Faucigny, et tout le territoire de la Savoie au nord d'Ugine, appartenant à Sa Majesté le roi de Sardaigne, feront partie de la neutralité de la Suisse, telle qu'elle est reconnue et garantie par les puissances.

« En conséquence, toutes les fois que les puissances voisines de la Suisse se trouveront en état d'hostilité ouverte ou imminente, les troupes de S. M. le roi de Sardaigne qui pourraient se trouver dans ces provinces se retireront, et pourront, à cet effet, passer par le Valais, si cela devient nécessaire. Aucune autres troupes armées d'aucune autre puissance ne pourront traverser ni stationner dans les provinces et territoires susdits, sauf celles que la Confédération suisse jugerait à propos d'y placer. Bien entendu que cet état de choses ne gêne en rien l'administration de ces pays, où les agents civils de S. M. le roi de Sardaigne pourront employer la garde municipale pour le maintien du bon ordre ».

Quelles étaient les limites du territoire ainsi neutralisé ? Le traité de Paris du 30 mai 1814 avait ramené la France à ses limites du 1^{er} janvier 1792, en lui laissant toutefois quelques petits territoires situés au delà de cette frontière. C'est ainsi que la Savoie, réunie à la France par la première République, ne fut pas restituée en entier au roi de Sardaigne. L'article 3 du traité de 1814 la partagea entre la France et ce monarque.

Pour bien comprendre ce partage, il faut se rappeler que la Savoie, après avoir formé sous la République un seul département, celui du Mont-Blanc, avait été répartie par le premier Empire entre le département du Mont-Blanc et celui du Léman. Napoléon I^{er} avait distrait du Mont-Blanc le Chablais, le Faucigny et une partie du Genevois (c'est-à-dire les arrondissements actuels de Thonon et de Bonneville et une partie de celui de Saint-Julien), et, en les réunissant au territoire de l'ancienne République de Genève, il en avait formé le département du Léman. Le reste de la Savoie continuait à former le département du Mont-Blanc, avec Chambéry pour chef-lieu et Annecy comme ville principale.

Or, l'article 3 du traité de 1814 s'exprime ainsi :

« La France reprend ses limites du 1^{er} janvier 1792, sauf les modifications suivantes :

..... 8° Dans le département du Mont-Blanc, la France acquiert la sous-préfecture de Chambéry (excepté les cantons de l'Hôpital, la Rochette, Saint-Pierre d'Albigny, Montmélian), et la sous-préfecture d'Annecy (sauf la partie du canton de Faverges située à l'est d'une ligne qui passe

entre Ourechaise et Marlens du côté de la France, et Ugine et Marthod de l'autre) » (1).

Et l'acte final du 9 juin 1815 adopte le tracé de la frontière française, tel qu'il a été fait par le traité du 30 mai 1814.

Ainsi l'acte final, en ramenant la France à sa frontière de 1792, rend la ville de Genève à elle-même et le Léman savoisien (Chablais, Faucigny, etc.) au roi de Sardaigne. La France garde dans l'ex-département du Mont-Blanc un territoire comprenant la plus grande partie des arrondissements actuels de Chambéry et d'Annecy, avec ces deux villes, et partie de l'arrondissement actuel de Saint-Julien; tout le reste de la Savoie est redevenu sarde.

L'article 92 du même acte final, déclarant ne neutraliser que le Chablais, le Faucigny et *le territoire de la Savoie au nord d'Ugine appartenant à Sa Majesté le roi de Sardaigne*, ne neutralise, par conséquent, en dehors du Chablais (Thonon) et du Faucigny (Bonneville) que les quelques villages situés au nord d'Ugine et à l'est de la frontière française. Le reste de la Savoie sarde et *toute la Savoie française* échappent à la neutralisation.

Mais, après la bataille de Waterloo, les alliés imposèrent à la France des conditions plus dures; et le second traité de Paris (20 novembre 1815) déclara que la limite aux Alpes serait celle du 1^{er} janvier 1792, restituant ainsi toute la Savoie au roi de Sardaigne.

(1) V. la carte annexée au 2^e vol. de l'ouvrage d'ANGEBERG, *Le Congrès de Vienne*.

La diplomatie sarde ne se montrait qu'à moitié satisfaite de ce succès, car le territoire de Chambéry et d'Annecy, qu'elle recouvrait de la sorte, n'était l'objet d'aucune garantie spéciale et n'était séparé de la France que par le Rhône. Les alliés s'empressèrent de calmer ses nouvelles appréhensions; et, le jour même de la signature du second traité de Paris, les plénipotentiaires des cinq grandes puissances et du Portugal arrêterent la déclaration suivante (1) :

« La neutralité de la Suisse sera étendue au territoire qui se trouve au nord d'une ligne à tirer depuis Ugine (*y compris cette ville*) au midi du lac d'Annecy, et de là au lac du Bourget jusqu'au Rhône ».

Il y avait dans cette déclaration quelque chose de vague; la Sardaigne et le général commandant le corps d'occupation autrichien en Savoie s'arrogèrent le droit de préciser le tracé de la limite de la Savoie neutre entre Ugine et le lac du Bourget. Et un acte, dressé à Chambéry le 15 décembre 1815 (2), établit que cette limite, après avoir passé au sud d'Ugine, irait au lac du Bourget « par Faverges et Lescheraines ».

Ainsi la partie nord du territoire savoisien reconquis par la Sardaigne en 1815 est neutralisée, comme l'était déjà la partie septentrionale de la Savoie sarde. Annecy, qui est resté soumis au droit commun tant qu'il a été français, est neutralisé à son tour dès qu'il redevient sarde. Cette délimitation de la Savoie neutre fut la dernière : le territoire

(1) DE CLERCQ, II, 682.

(2) DE CLERCQ, II, 691.

neutralisé comprend donc aujourd'hui la Haute-Savoie toute entière et une petite partie du département de la Savoie.

II. — De 1815 à 1859, grâce au calme parfait dont jouit l'Europe occidentale, la Savoie neutre n'eut pas d'histoire. Mais, dès que la Sardaigne se fut décidée à faire appel à la France contre l'Autriche, l'attention fut attirée sur les conséquences de l'article 92 de l'acte final de Vienne.

Le gouvernement helvétique, considérant la neutralité de la Savoie comme établie en faveur de la Suisse, envoya, le 14 avril 1859, une note au gouvernement de Turin (1) pour le prévenir que, si les circonstances l'exigeaient, la Suisse userait de son droit d'occuper la Savoie neutre. La note proposait, en outre, la réunion d'une conférence, où des délégués des deux Etats régleraient les questions de détail que cette occupation pourrait soulever. Le comte de Cavour répondit, à la date du 18, en reconnaissant le droit d'occupation de la Suisse et en acceptant la réunion de la conférence. Il ajoutait, toutefois, que, les questions relatives à la portée de l'article 92 étant ainsi réservées aux délégués, « il croyait inutile de préciser immédiatement l'interprétation exacte qui, à son avis, ressortait des stipulations de Vienne ».

Quelques jours après, la France et la Sardaigne déclaraient la guerre à l'Autriche. On a vu que la zone neutre de la Savoie n'avait jamais été délimitée d'une façon précise : or la question de l'étendue du territoire neutre fut

(1) CRESNA, *L'Italie confédérée*, I, p. 185.

immédiatement soulevée par les mouvements des troupes françaises. Tandis que la plupart de ces troupes se rendaient en Piémont par la voie de mer ou par les routes qui vont de Grenoble aux Alpes, la division Bouat se concentra à Culoz et gagnait de là Chambéry par le chemin de fer qui est aujourd'hui prolongé jusqu'au Mont-Cenis et à Turin.

L'Angleterre réclama aussitôt contre le passage de la division Bouat par le chemin de fer de Culoz, en se basant sur ce que cette voie ferrée se trouve comprise dans la zone neutre depuis Culoz jusqu'à un point situé vers Aix-les-Bains.

La théorie anglaise fut également soutenue dans un article de la *Correspondance autrichienne*, organe officieux viennois, qui accusa les Suisses d'avoir violé leur neutralité en ne s'opposant pas au passage de la division Bouat.

Cet article de la *Correspondance autrichienne* soulève les deux questions suivantes : 1° Le chemin de fer de Paris à Modane traverse-t-il la zone neutre dans la section Culoz-Aix-les-Bains ? 2° La Suisse est-elle *obligée* d'exercer son *droit* d'occupation ?

Sur le premier point, il faut remarquer que la déclaration du 28 novembre 1815, signée par toutes les puissances signataires du traité de Paris, fixe la limite de la Savoie neutre d'une façon assez vague : c'est une ligne qui va « d'Ugine au midi du lac d'Annecy et de là au lac du Bourget jusqu'au Rhône ». L'acte du 15 décembre suivant, qui étend encore la zone neutre en menant la ligne d'Ugine au lac du Bourget par Faverges et Lescheraines, n'est qu'un

cartel passé entre le général du corps autrichien d'occupation et l'administration sarde. Les puissances ne l'ont jamais ratifié.

Il faut donc s'en tenir à la déclaration du 20 novembre, et l'on pourrait, dans le doute, mener la limite du lac d'Annecy au lac du Bourget en la faisant passer aussi au nord que possible. Il est impossible, toutefois, de la faire aboutir au Rhône au nord de Culoz, car alors on ne tiendrait pas compte des mots « au lac du Bourget ». Mais nous verrons plus loin que la situation de ces quelques kilomètres de voie ferrée sur le territoire neutralisé n'a aucune importance, la France pouvant se servir, au cas où elle serait attaquée, de tous les chemins de fer situés dans la zone neutre.

D'ailleurs ni l'Angleterre, ni l'Autriche, ne donnèrent suite à leur réclamation, et la Suisse se désintéressa entièrement de la question du chemin de fer de Culoz.

L'opinion publique helvétique estimait, en effet, que l'occupation, si elle devenait nécessaire, devait être limitée au Chablais et au territoire voisin de Genève. Les Suisses considéraient, en d'autres termes, leur droit d'occupation comme *facultatif*. C'est ce que déclara le Conseil fédéral, dans son message du 29 avril 1859, répondant ainsi à la deuxième question soulevée par la note officieuse de la *Correspondance autrichienne*.

« Après avoir examiné, disait ce message, aussi bien la lettre que l'historique des documents qui se rapportent aux stipulations de Vienne, nous sommes arrivés à la conclusion que l'occupation de la Savoie neutre ne doit être considérée

par la Suisse que *comme un droit et non point comme une obligation, et qu'elle doit faire usage de ce droit autant qu'il est nécessaire* pour la défense et la sauvegarde de l'intégrité de son territoire et de sa neutralité ».

Cette théorie du Conseil fédéral est conforme au texte de l'article 92, où il est question des troupes que la Suisse *jugerait à propos* de placer en Savoie.

Ainsi la Suisse admettait, dès 1859, qu'elle n'était pas obligée d'user de son droit d'occupation, et elle reconnaissait, en outre, implicitement, dans sa note du 14 avril au gouvernement de Turin, que son occupation de la Savoie devait être précédée d'une entente avec le gouvernement piémontais. C'était presque admettre que la neutralité de la Savoie avait été établie, non au profit de la Suisse, mais en faveur de la Sardaigne, et que celle-ci restait maîtresse de voir à quel moment il serait nécessaire d'appeler les troupes suisses. C'est là, en effet, la théorie que la Sardaigne soutiendra en 1860, comme nous le verrons tout à l'heure. Mais, sans anticiper sur la solution de cette nouvelle controverse, il était important de faire remarquer la portée déjà restreinte que la Suisse attribuait, avant les événements de 1860, à l'article 92 de l'acte final de Vienne.

III. — Le silence se faisait de nouveau sur la question de la Savoie neutre, lorsque, par le traité du 24 mars 1860, le roi Victor-Emmanuel céda la Savoie et le comté de Nice à la France. La Suisse protesta aussitôt contre la cession de la zone neutre, en la déclarant contraire aux traités de 1815. Il en résulta un échange de notes entre la France et les

puissances garantes de l'acte final de Vienne (1), lesquelles reconnurent toutes, à l'exception de l'Angleterre, que le traité de 1860 n'avait rien de contraire aux actes de 1815.

En effet, l'article 2 du traité du 24 mars 1860 est ainsi conçu : « Il est entendu que Sa Majesté le roi de Sardaigne ne peut transférer les parties neutralisées de la Savoie qu'aux conditions auxquelles il les possède lui-même, et qu'il appartiendra à Sa Majesté l'empereur des Français de s'entendre à ce sujet, tant avec les puissances représentées au congrès de Vienne, qu'avec la Confédération helvétique, et de leur donner les garanties qui résultent des stipulations rappelées dans le présent article ».

Ainsi le traité de 1860 obligeait l'empereur des Français à consulter les puissances qui, en garantissant la neutralité de la Savoie, avaient, par cela même, garanti la possession de cette province à la Sardaigne. Il plaçait, en outre, l'empereur des Français dans la situation où se trouvait, par rapport à la Savoie, le roi de Piémont, qui, d'ailleurs, consentait à la cession. Tout argument de la Suisse contre la légalité de la cession devait donc tomber, d'autant plus que toutes les puissances, sauf une, avaient dû reconnaître la légalité des stipulations franco-sardes. Ajoutons que l'hésitation de l'Angleterre, qui a, depuis, reconnu en fait l'annexion, n'était basée que sur des considérations politiques spéciales et non sur l'interprétation des textes.

La Suisse prit donc son parti de la cession de la Savoie. Mais elle maintint que la Savoie septentrionale gardait, sous

(1) CALVO, III, p. 447.

la domination française, son caractère de zone neutre et que le droit d'occupation de la Suisse subsistait. Cette prétention a été combattue par divers auteurs, qui ont été jusqu'à soutenir que les changements survenus en 1860 avaient fait disparaître la cause de la garantie de la neutralité de la Savoie et que par suite la garantie donnée à cette neutralité n'existait plus (1).

La question reste donc ouverte. Comment faut-il la résoudre ? Du côté des Suisses on allègue que la neutralité de la Savoie a été établie pour écarter les armées étrangères du Léman et pour donner une sécurité de plus à la Suisse. La Savoie serait donc grevée, au profit de la Suisse, d'une véritable servitude, devant toujours peser sur cette province, quel que soit son possesseur. Cette opinion est appuyée par Bluntschli, qui déclare que « le droit de la Suisse de défendre et d'occuper, en cas de guerre, la Savoie existe encore, bien qu'il ait, depuis 1860, une portée toute différente (2) ». En effet, les Suisses auraient aujourd'hui, en cas de guerre entre la France et l'Italie, à défendre la Savoie contre une invasion italienne, tandis qu'avant 1860 ils auraient eu à protéger la Savoie contre l'invasion des Français. — On invoque, en second lieu, l'article 2 du traité de 1860, qui substitue l'empereur des Français aux obligations du roi de Sardaigne.

Il nous semble ne pas avoir affaibli l'argumentation des partisans de la persistance de la neutralité de la Savoie et

(1) Cf. MILOVANOVITCH, *Les traités de garantie*.

(2) N° 746.

du droit d'occupation de la Suisse. Examinons en détail leurs deux arguments principaux.

La neutralité de la Savoie, nous dit-on, a été établie en faveur de la Suisse. Eh bien ! tous les travaux préparatoires de l'acte final de Vienne, tous les actes signés en 1815 protestent contre cette prétention, et montrent que la neutralité de la Savoie a été établie en faveur de la Sardaigne.

Nous avons vu, en effet, que le traité de Paris du 30 mars 1814 ne neutralisait aucune partie de la Savoie, pas plus dans la région sarde que dans la région française. C'est seulement au Congrès de Vienne que la neutralisation d'une partie de la Savoie *sarde* fut sollicitée *par la Sardaigne*. Les plénipotentiaires des quatre grandes puissances alliées contre la France avaient demandé au roi de Sardaigne de céder quelques lieues carrées de territoire à la République de Genève, qui allait être réunie à la Suisse. Le roi de Sardaigne consentit à la cession de Carouge et des communes voisines ; mais, fidèle à la politique qui a si bien servi sa maison, il entendit ne céder cette faible partie de ses domaines que pour acquérir des avantages bien autrement importants.

M. Usannaz-Joris, dans son traité si complet de *la Neutralité de la Savoie* (1), a raconté en détail, en s'appuyant sur la récente publication de la correspondance de Pictet de Rochemont, comment le roi de Sardaigne fut le premier à songer à la neutralisation du Chablais et du Faucigny, en échange des avantages que réclamait Genève, et comment

(1) P. 70 et suivantes.

les négociations du plénipotentiaire sarde et du plénipotentiaire genevois, Pictet de Rochemont, furent conduites au début à l'insu des autres plénipotentiaires suisses, et notamment du landamman bernois Reinhard (1).

En effet, dès la fin de juillet 1814, le plénipotentiaire sarde, M. de Saint-Marsan, avait demandé la constitution du Chablais et du Faucigny en un canton qui aurait été incorporé à la Confédération suisse, tout en restant soumis à l'autorité du roi de Sardaigne ; on aurait fait ainsi à ce nouveau canton savoisien une situation analogue à celle de Neuchâtel. Pictet se hâta d'adhérer à cette proposition au nom de Genève, dans l'espoir d'arriver à annexer ces deux provinces à son canton natal. Mais les intérêts de Genève, qui rêvait une annexion pure et simple, et ceux de la Sardaigne qui songeait déjà à étendre la neutralisation helvétique à toute la Savoie sarde, ne tardèrent pas à se heurter ; d'autre part, Reinhard, ayant eu vent de ce qui se tramait, s'effrayait à la pensée « de voir augmenter le nombre des cantons et celui des catholiques (2) ». C'est alors que Pictet se résolut à accorder à Saint-Marsan la protection des troupes suisses pour le Chablais et le Faucigny, et l'on aboutit ainsi à la neutralisation des deux provinces, le plénipotentiaire sarde ayant soin de rappeler que c'était là en somme une manière de réaliser l'idée qu'il avait eue six mois auparavant (Lettres de Pictet de décembre 1814. — Cf. lettre du 5 janvier 1816).

(1) V. Edm. PICTET, *loc. cit.*, p. 181.

(2) Cf. USANNAZ-JORIS et Edm. PICTET, *eod. loc.*

Le marquis de Saint-Marsan demanda donc au Congrès, dans sa note du 26 mars 1815 (1) :

1° Que le Chablais, le Faucigny et le territoire de la Savoie sarde au nord d'Ugine fussent neutralisés ;

2° Que les marchandises provenant des Etats sardes et prenant la route du Simplon et du Valais fussent exemptes de toutes taxes ;

3° Que les fiefs impériaux de la Ligurie fussent réunis aux Etats sardes.

Le Congrès fit droit à ces demandes dans sa séance du 29 mars, moyennant quoi le roi de Sardaigne mit le territoire de Carouge à la disposition des puissances. Le protocole du 29 mars stipula, en outre, divers privilèges en faveur des catholiques de Carouge qui devenaient sujets de Genève. On a vu que la neutralité du Chablais et du Faucigny a été inscrite dans l'article 92 de l'acte final de Vienne ; la franchise de la route du Simplon fait l'objet de l'article 80 ; et la réunion des fiefs impériaux est consacrée par l'article 89. Enfin l'article 91, qui contient la cession faite à Genève, décide que les privilèges accordés aux catholiques de Carouge seront considérés comme inscrits dans l'acte final.

Ainsi les négociations sont conduites en dehors de la Suisse qui ne vient qu'au dernier moment ratifier la cession faite à Genève. Et la neutralisation du Chablais et du Faucigny est demandée par le roi de Sardaigne, — qui est le

(1) CRESNA, *L'Italie confédérée*, I, p. 58 et s.

premier à soulever cette question (1), — comme une des nombreuses récompenses dues à la bonne volonté dont il a fait preuve à l'égard des alliés.

Cette neutralisation est si bien considérée comme une faveur faite à *la Sardaigne*, et non à la Suisse, que la Sardaigne obtient le droit de faire retirer ses troupes en cas de guerre par le territoire suisse (art. 92), et qu'elle conserve, d'ailleurs, le droit de fortifier la Savoie neutre (art. 90).

Du reste, si c'était la Suisse, et non la Sardaigne, que les négociateurs de 1815 avaient voulu protéger contre la France en écrivant l'article 92, ils auraient aussi neutralisé le pays de Gex, par lequel Genève est bien plus facilement abordable pour les troupes françaises que par la Savoie (2).

Il n'y a donc pas eu établissement d'une servitude suivant le territoire grevé entre les mains de tous ses possesseurs. Il y a eu simplement une faveur accordée au roi de Sardaigne.

Ce qui achève de démontrer notre proposition, c'est que l'acte final ne neutralise pas la Savoie française (3) ; Annecy

(1) Déjà en 1703 le duc de Savoie avait demandé que ses possessions à l'ouest des Alpes fussent considérées comme neutres pendant la guerre de la succession d'Espagne (V. le *Constitutionnel* du 27 mars 1860). (V. aussi USANNAZ-JORIS, *La Neutralité de la Savoie*).

(2) C'est ce que fit remarquer en 1860 M. THOUVENEL (V. *Le Secret de l'empereur*, t. I).

(3) La théorie d'après laquelle les négociateurs de 1815 se seraient préoccupés de donner de bonnes frontières militaires à la Suisse ne saurait, d'ailleurs, être soutenue d'une manière absolue; il suffit de considérer le

ne sera neutralisé que le 20 novembre 1815, lorsqu'il sera devenu sarde. Et, chose remarquable, cette nouvelle neutralisation aura lieu également, comme nous l'avons vu, sans l'intervention de la Suisse, à qui elle ne sera communiquée qu'en 1816 (1).

On voit que le roi de Sardaigne a toujours été l'instigateur de la neutralisation de la Savoie. La seule servitude établie par l'article 92 est la servitude de passage imposée au canton du Valais.

On pourrait donc soutenir que le roi de Sardaigne a pu valablement renoncer à la faveur que le Congrès de Vienne lui avait accordée, et l'on pourrait considérer la situation spéciale faite à la Savoie du Nord comme ayant pris fin en 1860, si l'article 2 du traité du 24 mars n'avait déclaré placer l'empereur des Français, par rapport à la Savoie neutre, dans la situation où s'était trouvé le roi de Sardaigne.

Voyons donc à quoi nous oblige l'article 2, ou plutôt rappelons les obligations que les traités de 1815, visés par cet article, imposaient à notre auteur le roi de Sardaigne.

De l'aveu des Suisses eux-mêmes (2), l'article 92 ne

trace de la frontière suisse à Bâle, à Schaffouse, et dans le Tessin, pour en faire justice. Notons cependant que dans le 2^e traité de Paris (du 20 novembre 1815), la France s'est engagée, à l'égard des H. P. C., et par égard pour les *inquiétudes* de la ville de Bâle, à démanteler Huningue et à n'élever aucune fortification dans un rayon de trois lieues de la ville de Bâle. L'Allemagne a succédé à cette obligation.

(1) Traité de Turin du 14 mars 1816.

(2) V. *suprà* le message du 29 avril 1859.

l'obligeait pas à évacuer la Savoie neutre en cas de guerre : la Suisse n'avait qu'un *droit facultatif*, dont elle n'entendait user qu'*après entente* avec lui et *dans les limites qu'elle aurait jugées nécessaires*. Dès lors le roi de Sardaigne n'était nullement obligé de retirer ses troupes avant que la Suisse eût pris une décision et que l'entente se fût produite : autrement la Savoie serait restée dé garnie. Mais ce n'est pas tout : la Suisse ne pouvait user de ce droit restreint que si les troupes sardes tenant garnison dans la Savoie neutre gardaient le droit de se retirer par le territoire suisse (art. 92). La Suisse est-elle disposée aujourd'hui à désigner aux garnisons françaises de Thonon et d'Annecy une ligne de retraite nouvelle par son territoire ? On ne peut pas songer sérieusement à les faire se replier sur le gros de l'armée française par le Valais.

En résumé les traités de 1815 avaient donné au roi de Sardaigne le droit d'appeler les Suisses à son secours et de faire retirer ses troupes par leur territoire, tandis que la France, héritière en Savoie de la Sardaigne, n'aurait, au dire des Suisses, le droit de faire aucun mouvement militaire dans le pays, ne pourrait y appeler aucun allié, et serait réduite, en cas de guerre, à faire dépendre de leur bon plaisir la sécurité des garnisons qu'elle y entretient et qui ne pourraient se retirer que par le territoire français. Le roi de Sardaigne n'avait guère que des droits : ses héritiers n'auraient plus que des devoirs. C'est là ce que certains publicistes appellent nous avoir substitués au roi de Sardaigne !

En réalité les changements survenus en 1859 ont fait

disparaître les motifs de l'état de choses établi en 1815 dans la Savoie septentrionale (1). Si donc le régime spécial établi en Savoie existe encore, c'est uniquement en vertu de l'article 2 du traité de 1860 qui l'a en quelque sorte rétabli au moment où il allait disparaître; mais, cet article 2 ayant bien spécifié que la France était substituée au roi de Sardaigne, la France aura en Savoie autant de droits que lui et n'aura que les obligations qui avaient été imposées à son auteur.

Nous sommes donc prêts à admettre, en présence du texte de cet article 2, que le privilège accordé au roi de Sardaigne a été maintenu en faveur de la France en 1860. Mais, comme nul n'est obligé d'user d'une faveur, et que c'est bien en faveur de notre auteur que la neutralité de la Savoie a été établie, il dépendra de la France d'appeler les Suisses à son secours en Savoie; et elle aurait même le droit d'ouvrir des négociations avec eux pour faire retirer, le cas échéant, par Genève, par exemple, ses garnisons de Thonon et d'Annecy. En même temps, la France étant substituée à la Sardaigne, jouira, à l'égard de ses possessions de la Savoie septentrionale, de la garantie européenne dont jouissait la Sardaigne. Ajoutons qu'en temps de paix la France aura, comme la Sardaigne, le droit d'élever des forts (art. 90) et de placer des garnisons en Savoie (art. 92),

(1) Si l'on considère les traités de 1815 comme ayant grevé la Savoie d'une servitude, on peut dire que les changements survenus en 1859 mettaient fin à la fois à la servitude établie en Savoie et à celle grevant le Valais, car ces changements étaient tels que l'on ne pouvait plus user de ces servitudes (Cf. C. civ., 703).

sans compter le droit d'y faire des manœuvres militaires, droit qui appartient à tous les Etats et qu'aucun texte n'enlevait, ni en Savoie ni ailleurs, au souverain de la Sardaigne.

Voilà, à notre avis, ce qu'il faut penser de la neutralité de la Savoie et de ses effets actuels. Elle ne saurait donc gêner en rien ni les mouvements de nos troupes dans les Alpes, ni la mobilisation des régiments territoriaux ou actifs qui ont leur dépôt à Annecy (1). Quant aux Suisses, s'ils veulent concourir à la défense de la Savoie, ils devront comme l'a dit avec raison M. Pillet (*Droit de la guerre*, II, p. 345) « venir en auxiliaires et en alliés, non en maîtres ».

IV. — Il reste maintenant à raconter en deux mots les discussions auxquelles cette question a donné lieu depuis 1860. Lors de la guerre de 1870, le Conseil fédéral a de nouveau manifesté sa résolution d'occuper éventuellement la Savoie neutre, ajoutant qu'il ne ferait rien sans une entente préalable avec le gouvernement français (2). Le duc de Grammont s'est borné à rappeler, dans sa réponse, les discussions auxquelles la neutralité de la Savoie avait déjà donné lieu, et à prendre acte de la promesse du gou-

(1) M. le baron D'AVRIL a soutenu (*Revue du monde latin*, V, *infra*) que la Savoie septentrionale était, non pas un territoire *neutralisé*, mais, un territoire *neutralisable*. Etant donné les droits que nous reconnaissons au point de vue militaire, à un Etat, même dans ses territoires neutres, nous ne voyons pas d'inconvénients à reconnaître dans la Savoie du nord un territoire *neutralisé*, sous la réserve des explications qui précèdent et qui nous amènent en pratique aux mêmes conclusions que le baron d'Avril.

(2) Note du 18 juillet 1870.

vernement suisse de ne rien faire sans une entente préalable avec la France. La Suisse s'est bornée, d'ailleurs, à cette manifestation ; et l'Allemagne n'a pas réclamé contre les mouvements des troupes françaises qui ont eu lieu en Savoie.

En 1883 la question fut de nouveau soulevée, et d'une manière tout à fait imprévue, par une marche-manœuvre que le 30^e régiment d'infanterie française, en garnison à Annecy, exécuta dans la direction de Genève et au cours de laquelle il fit étape à Annemasse. Les journaux genevois s'émurent à l'idée qu'une troupe française manœuvrait aussi près de leur ville ; et cependant l'article 92 de l'acte de Vienne reconnaît formellement au souverain de la Savoie le droit de tenir garnison dans les villes de la Savoie neutre et *a fortiori* le droit de les traverser au cours d'une manœuvre. C'est précisément en vertu de cet article que la France tient garnison à Annecy, ville de la Savoie neutre ; en se contentant de faire étape à Annemasse, le 30^e de ligne n'exerçait que le minimum de notre droit.

Mais les journaux genevois, une fois lancés sur cette pente, furent amenés à s'occuper, avec leurs confrères de la presse suisse, des études que faisait cette même année l'état-major français dans la zone neutralisée en vue de fortifier le mont Vuache. Le mont Vuache était loin cependant d'être la première position que l'état-major français, s'appuyant sur l'article 90 de l'acte de Vienne, avait eu à fortifier dans la Savoie neutre (1). Nous avons vu, du reste,

1) V. USANNAK-JORIS, p. 169 et suiv.

que la neutralisation d'un territoire n'interdit nullement de le fortifier, à moins d'une disposition formelle du traité de neutralisation analogue à celle qui interdit de fortifier Luxembourg; or ici non seulement l'article 90 n'interdit pas de fortifier la Savoie, mais même il prend soin d'autoriser formellement son souverain à y construire des forts. Malheureusement M. Jules Ferry, par une défaillance inexplicable chez un homme d'Etat qui a défendu énergiquement les droits de la France sur tant d'autres points, ne songea pas à se prévaloir de cet article 90, et, par une dépêche en date du 14 décembre 1883, il chargea notre ambassadeur de déclarer au Conseil fédéral « qu'il n'entrait « pas dans nos intentions de fortifier le mont Vuache et « que, dans ses études pour la mobilisation, l'état-major « français s'était attaché à respecter complètement le ter- « ritoire neutralisé ».

Cette dépêche va même au delà des demandes de la Suisse. Et d'abord elle confond, par un regrettable *lapsus*, la *mobilisation*, qui n'est autre chose que l'appel des unités mobilisables en vue du passage du pied de paix au pied de guerre, avec la *concentration* des troupes. On ne nous avait pas demandé de dispenser les Savoisiens du Nord du service militaire; aussi le dépôt d'Annecy a-t-il été maintenu, l'état-major français et la Confédération suisse ayant compris tous deux que le rédacteur de la dépêche s'était mal exprimé.

Il faut même aller plus loin et admettre que la dépêche de M. Jules Ferry ne nous interdit pas une concentration de troupes en Savoie, car, dans les cas où les Suisses ne pour-

raient pas ou ne voudraient pas user de leur droit *facultatif* (1) de défendre la neutralité savoisienne, il arriverait que la Savoie ne serait défendue *ni par les Français ni par les Suisses*. Et la déclaration vague et unilatérale de M. Jules Ferry arriverait alors à ruiner complètement le système établi par les signataires du traité de Vienne.

Du reste la théorie de 1883 n'a heureusement pas fait jurisprudence; des routes stratégiques ont été ouvertes depuis cette époque dans la zone neutre, et, lors de la construction en 1891 du pont-frontière de la voie ferrée d'Annemasse à Saint-Maurice, il a été convenu entre la France et la Suisse que la France ne pourrait pas placer de mines « dans la pile médiane du pont », ce qui équivaut à reconnaître formellement notre droit de disposer des chambres à explosifs dans les autres piles, lesquelles sont situées dans la Savoie neutre (2).

Tel est l'état actuel de la question. Il est conforme aux conclusions que nous avons posées, et qui ne sont plus combattues avec la même intransigeance par tous les hommes d'Etat suisses. C'est ainsi que dans un ouvrage tout récent (*La Suisse au XIX^e siècle*), M. Droz, tout en maintenant que la France ne peut fortifier la zone neutre, avoue que la neutralité de la Savoie fut surtout organisée pour protéger cette province alors sarde contre l'invasion française, et reconnaît que le traité de 1860 devrait être révisé de façon à satisfaire à la fois les intérêts des puissances en cause.

(1) Message du Conseil fédéral de 1859.

(2) USANNAZ-JORIS.

Nous avons laissé de côté, dans cette discussion, l'un des principes fondamentaux de la neutralité perpétuelle, pour ne nous en tenir qu'au texte de l'article 92. En effet, ce texte, revêtu de la garantie européenne et placé dans le traité qui consacre la neutralité helvétique, doit faire loi. Mais il n'en est pas moins vrai qu'il consacre une dérogation aux principes, en donnant à la Suisse, Etat perpétuellement neutre, le droit de concourir à la défense d'un pays voisin et de prendre part à d'autres opérations militaires que celles nécessitées par la défense de son territoire. La Suisse pourrait se fonder là-dessus pour demander l'abrogation d'un texte auquel elle affecte de tenir beaucoup, mais qui pourrait, le cas échéant, et en admettant que la France fit appel à ses troupes, lui imposer des obligations trop lourdes pour les forces militaires helvétiques (1).

Neutralité de Corfou

La neutralité de Corfou remonte à 1863, c'est-à-dire à l'époque de la réunion des îles Ioniennes à la Grèce. On sait qu'en 1863, le trône de Grèce étant vacant, l'Angleterre mit tout en œuvre pour empêcher l'élection du candidat de la Russie. L'Angleterre exerçait alors son protectorat sur les îles Ioniennes, et tenait garnison à Corfou, dont les fortifications étaient formidables pour l'époque. La diplomatie anglaise flatta les Grecs par la promesse de la cession des

(1) GEFFKEN, dans ses notes sur *Heffler* (p. 336), dit que la prétention de la Suisse est fondée, mais difficile à mettre en pratique.

îles Ioniennes, et fit ainsi élire un prince danois, le roi actuel. Il s'agit alors pour les Anglais de tenir leur promesse sans donner ombrage à la Turquie qui n'aurait pas vu avec satisfaction les forts de Corfou entre les mains des Grecs, et en évitant de laisser cette importante position stratégique passer dans la sphère d'influence d'une grande puissance rivale de l'Angleterre.

Une conférence se réunit donc à Londres, et décida que les îles Ioniennes seraient annexées à la Grèce, mais qu'elles seraient neutralisées et que les fortifications de Corfou seraient rasées.

Le traité du 14 novembre 1863 (1), signé entre la France, l'Autriche, l'Angleterre, la Prusse et la Russie, s'exprime ainsi dans son article 2 :

« Les îles Ioniennes, après leur union au royaume de Grèce, jouiront des avantages d'une neutralité perpétuelle; et, en conséquence, aucune force armée, navale ou militaire, ne pourra jamais être réunie ou stationnée sur le territoire ou dans les eaux de ces îles, au delà du nombre strictement nécessaire pour maintenir l'ordre public et assurer la perception des revenus de l'Etat. Les hautes parties contractantes s'engagent à *respecter* le principe de neutralité stipulé par le présent article. »

On voit que les puissances signataires s'engagent simplement à respecter la neutralité des îles Ioniennes; il y a ici une garantie restreinte analogue à celle qui fut donnée plus tard au Congo. Au contraire, la garantie donnée à la neu-

(1) DE CLERCQ, VIII, 614.

tralité de la Savoie est aussi complète que celle qui a été donnée à la neutralité helvétique (art. 92 de l'acte final).

L'article 3 du traité du 14 novembre ajoute : « Comme conséquence de cette neutralité, les fortifications construites dans l'île de Corfou et dans ses dépendances immédiates, *étant désormais sans objet* (1), devront être démolies avant la retraite des troupes anglaises ».

Ici, contrairement à ce qui a été décidé en 1815 pour la Savoie, il y a interdiction de fortifier. Nous verrons ce qu'il faut penser de cette servitude imposée à l'île de Corfou.

Disons tout de suite que les populations des îles Ioniennes, ne se méprenant pas sur les sentiments qui avaient inspiré l'Angleterre, protestèrent contre une neutralisation qui leur interdisait de prendre leur part complète des futures luttes pour la délivrance des Hellènes non encore émancipés.

Cependant les cinq grandes puissances, signataires du traité de 1863, avaient, par l'article 6 de ce traité, délégué leurs pouvoirs à celles d'entre elles qui avaient garanti en 1832 l'indépendance de la Grèce. L'article 6 est, en effet, ainsi conçu : « Les cours de France, de Grande-Bretagne et de Russie, en leur qualité de puissances garantes du royaume de Grèce, se réservent de conclure un traité avec le gouvernement hellénique sur les arrangements que pourra nécessiter la réunion des îles Ioniennes à la Grèce ».

(1) Il y a ici la même erreur que dans le traité de 1867, relatif au Luxembourg.

Les plénipotentiaires de ces trois cours se réunirent donc en conférence à Londres, et décidèrent qu'il y avait lieu de tenir compte des protestations des habitants des îles Ioniennes. Le protocole du 25 janvier 1864 (1) déclara :

1° Qu'il n'y avait pas lieu d'insister sur la limitation des forces navales et militaires ;

2° Que la neutralité s'appliquerait seulement à Corfou, à Paxo et à leurs dépendances.

Un traité conforme fut signé le 29 mars 1864 (2) entre les trois puissances représentées à Londres et la Grèce.

La neutralité des îles Ioniennes, ainsi réduite à l'île de Corfou et aux petites îles voisines, n'a donné lieu depuis cette époque à aucune contestation. La neutralité des eaux territoriales de Corfou a été respectée lors du blocus de la Grèce par les puissances en 1887. En revanche, on s'est battu dans ces mêmes eaux en 1897 ; mais il faut dire que la Turquie n'était pas intervenue dans les arrangements de 1863-1864 et par suite n'avait pas promis de respecter la neutralité corfiote. Quant à la Grèce, elle était en état de légitime défense, sa flotte ayant été attaquée dans les eaux de Corfou par les forts turcs élevés sur le rivage opposé. Les puissances garantes, ne s'étant pas engagées à *faire respecter* la neutralité corfiote, n'étaient pas obligées d'intervenir, et, en fait, elles n'intervinrent pas.

(1) DE CLERCQ, IX, p. 1.

(2) DE CLERCQ, IX, p. 5.

Projets de neutralisation de la Crète et de la baie de Delagoa

Depuis 1864, on a encore essayé quelquefois, mais jusqu'ici sans succès, de neutraliser des fractions d'Etat. C'est ainsi qu'en mai 1897, au moment de la dernière crise crétoise, la France et la Russie proposèrent que l'île fut neutralisée tout en continuant à faire partie de l'Empire ottoman. Mais il ne fut pas donné suite à cette proposition, et la clause neutralisant l'île ne fut pas reproduite dans le règlement définitif de 1899. Sans doute les protestations de la Porte qui craignait pour le maintien de l'intégrité de l'Empire, et surtout la retraite de l'Allemagne et de l'Autriche qui laissèrent aux quatre autres puissances le soin de régler la question crétoise, empêchèrent de réaliser un projet qui comportait une garantie donnée par toutes les grandes puissances.

En 1899, la Société africaine de France a demandé au gouvernement français, à l'occasion de la guerre du Transvaal, de prendre l'initiative de la neutralisation de la baie de Dalagoa et de son littoral (1). Cette proposition n'a pas eu de suite.

Enfin, à la suite des bruits qui ont été mis récemment en circulation au sujet de visées de l'Angleterre sur les Baléares ou des Etats-Unis sur les îles Galapagos, divers publicistes se sont demandé s'il n'y aurait pas un grand intérêt, au point de vue du maintien de la paix générale, à neutraliser certaines positions maritimes d'une haute im-

(1) *Le Temps* du 31 octobre 1899.

portance stratégique, par analogie avec ce qui a été fait pour les régions qui commandent les grandes routes stratégiques terrestres de l'Europe. Il est intéressant de rappeler à cet égard que l'histoire de la neutralité perpétuelle s'ouvre au commencement du siècle dernier par un projet de neutralisation de l'île de Malte.

CHAPITRE II

CONDITIONS D'EXISTENCE DE LA NEUTRALITÉ PERPÉTUELLE

Les principes de la neutralité perpétuelle sont, comme nous l'avons dit au début, les mêmes, qu'il s'agisse d'une neutralisation totale ou partielle de l'Etat neutralisé. C'est ainsi que l'acte final de Vienne assimile la neutralité de la Savoie à celle de la Suisse. Mais il va de soi que ces principes ne peuvent s'appliquer à une neutralité localisée qu'en tant qu'ils seront compatibles avec la pleine souveraineté et la libre action politique que l'Etat, dont un district est neutralisé, a le droit d'exercer pour le reste de son territoire.

Nous avons dit que la neutralité perpétuelle d'un Etat ne sera respectée que si elle est garantie par plusieurs autres Etats. On peut en dire autant de la neutralité perpétuelle d'une province. Cette dernière neutralité ne pourra donc exister que si elle est l'objet d'une garantie internationale. De plus, comme pour les Etats, la garantie ne devra pas seulement porter sur le maintien de la neutralité : elle s'appliquera aussi forcément au maintien du *statu quo* territorial et à l'inviolabilité, vis-à-vis des autres puissances, du territoire de la province neutralisée. En effet, ne pas

garantir ce *statu quo* ce serait mettre dans un état d'infériorité la puissance garantie, qui ne peut déjà pas, à moins d'être attaquée, prendre l'offensive par la province neutralisée, et qui serait alors grevée d'une servitude sans compensation aucune, surtout si à cette servitude s'ajoute comme à Corfou une servitude de non-fortification.

Le traité de 1815 a donc eu pour effet de garantir la possession de la Savoie du Nord à la Sardaigne ; et c'est pourquoi l'article 2 du traité de 1860 a exigé le consentement des puissances garantes lors de la cession de la Savoie à la France, à laquelle le maintien du *statu quo* territorial dans la Savoie septentrionale se trouve ainsi garanti.

Le traité de 1864 ne garantit, il est vrai, que d'une manière restreinte la possession de Corfou à la Grèce ; mais il a soin précisément de formuler cette restriction (1).

Enfin, la neutralisation perpétuelle devant toujours être une mesure prise dans l'intérêt de l'Etat garanti et des garants et non au préjudice de l'un d'eux, l'Etat, dont une province est neutralisée, devra donner son consentement à la neutralisation et traiter avec les garants sur un pied de complète égalité. Ce principe a toujours été observé ; la Grèce, en 1864, a été appelée à ratifier la neutralisation de Corfou ; quant à la Sardaigne, non seulement elle avait consenti à la neutralisation de la Savoie septentrionale, mais elle l'avait même sollicitée.

(1) V. *suprà*.

CHAPITRE III

EFFETS DE LA NEUTRALITÉ PERPÉTUELLE

Comme nous l'avons dit au début du chapitre précédent, tous les effets de la neutralité perpétuelle s'appliquent à la province neutre, pourvu qu'ils soient compatibles avec une neutralisation localisée. C'est ainsi que l'Etat dont une province est neutralisée ne pourra ni céder tout ou partie de cette province, ni la donner à bail, ni y concéder une station de charbon, ni y consentir un droit de passage ou de stationnement au profit des troupes d'une puissance voisine. Il ne pourra pas non plus, dans les traités d'alliance qu'il conclut dès le temps de paix, envisager une concentration des troupes de ses alliés dans cette province, sauf à y donner à ses alliés, s'il est attaqué, les libertés qu'il peut prendre lui-même dès le temps de paix en vue d'une guerre défensive.

En effet, si l'Etat partiellement neutralisé ne peut pas se servir du district neutre pour y rassembler des troupes en vue d'une agression préméditée ou d'une guerre de conquête, sa liberté reste entière en vue d'une guerre défensive. Non seulement il a le droit de prendre, dans le territoire neutralisé, toutes les mesures nécessaires à la défense de cette région, mais même il peut faire passer par cette

région ou y mobiliser des troupes nécessaires à la défense d'une autre province. La neutralisation est, en effet, établie dans l'intérêt du garanti, et non pour gêner sa défense. On voit par là qu'il importe peu de savoir si la ligne de Culoz traverse ou non la Savoie neutre : cette ligne peut servir, dans tous les cas, à nos opérations défensives.

En dehors du droit de se défendre lui-même, l'Etat garanti a celui d'appeler à son secours les garants dans le cas où la province neutralisée serait menacée. L'article 92, par une dérogation aux principes de la neutralité perpétuelle, oblige la France à appeler d'abord au secours de la Savoie les troupes suisses. Mais il n'est pas douteux qu'elle pourrait ensuite, dans le cas où cela deviendrait nécessaire, appeler les troupes des puissances qui ont garanti les dispositions de l'acte final de Vienne et qui ont ensuite approuvé la cession de 1860 : autrement la garantie donnée par ces puissances serait complètement illusoire.

En temps de paix l'Etat garanti peut mettre dans la province neutralisée les garnisons qu'il lui plaît. C'est ce qu'ont reconnu pour la Savoie l'article 92 déjà cité, et pour Corfou le protocole du 25 janvier 1864, modifiant à cet égard le traité du 14 novembre 1863. Il peut y faire des manœuvres militaires et y élever des forts. Cette dernière faculté est consacrée, à l'égard de la Savoie, par l'article 90 de l'acte final; mais le traité de 1863 ne la reconnaît pas au souverain de Corfou.

Différence avec la servitude de non-fortification. — Il y a donc eu, à l'égard de Corfou, une dérogation aux

principes de la neutralité perpétuelle; celle-ci, en effet, a pour but d'augmenter la sécurité du garanti et non de l'affaiblir. Les exemples de cette sorte de servitude de non-fortification, ainsi imposée à Corfou, ne sont d'ailleurs pas rares. Déjà l'article 8 de l'acte final interdisait à l'Autriche de fortifier Podgorce, petite ville voisine de Cracovie. De même le traité de Paris du 20 novembre 1815 interdit à la puissance maîtresse de l'Alsace d'élever des fortifications dans un rayon de trois lieues autour de Bâle. De même, aussi par le traité de 1862, la France et la Suisse se sont réciproquement interdit de fortifier la partie de leur territoire comprise dans la vallée des Dappes. Enfin l'article 29 du traité de Berlin a interdit de fortifier, sauf autour de Scutari, les rives de la Bojana et du lac de Scutari. Mais ce n'est qu'à Corfou et à Luxembourg, pour ne pas parler de la partie suisse du petit territoire des Dappes, que cette servitude est combinée avec la neutralité. Ce sont là deux exceptions qui sont motivées par des considérations politiques : on doit d'autant moins les étendre que les traités, relatifs aux autres territoires neutres, se prononcent en faveur de l'affranchissement de ces territoires de toute servitude de ce genre.

Par rapport aux Etats garants, les effets de la neutralité perpétuelle résultent des principes qui précèdent. Ces Etats doivent s'abstenir de tout acte de nature à porter atteinte à la souveraineté de l'Etat garanti sur la province dont ils lui ont assuré la possession : ils doivent donc éviter d'entrer dans toute alliance ou dans toute combinaison politique qui pourrait avoir pour conséquence de compromettre cette

souveraineté. Ils seront même obligés de faire respecter les droits de l'État garanti *par les tiers*, à moins qu'il ne s'agisse des droits de la Grèce sur Corfou, qui ont été simplement l'objet d'une garantie *restreinte*.

CHAPITRE IV

MODES D'EXTINCTION DE LA NEUTRALITÉ PERPÉTUELLE

Nous avons indiqué, à propos de la neutralité perpétuelle des Etats, les modes d'extinction des traités permanents qui établissent la garantie de neutralité.

Ces traités, établissant en quelque sorte des droits réels et ayant en vue le territoire même qui est neutralisé, ne seront pas abrogés *ipso facto* si la province neutralisée change de maître : il faudra alors pour les abroger une nouvelle convention internationale.

Inversement une nouvelle convention sera nécessaire pour faire revivre une neutralisation locale dont la *cause* aurait disparu par suite des changements survenus dans la situation de la région neutralisée et des régions voisines. C'est ainsi que le traité du 24 mars 1860 a dû stipuler expressément le maintien de la neutralisation de la Savoie septentrionale, à laquelle les changements accomplis par le traité de Zurich venaient d'enlever toute raison d'être.

CHAPITRE V

DE QUELQUES SITUATIONS SPÉCIALES
QUI NE DOIVENT PAS ÊTRE CONFONDUES
AVEC LA NEUTRALITÉ PARFAITE

1° *Moresnet-neutre*. — Nous n'avons point cité parmi les fractions d'Etat neutralisées le territoire de Moresnet-neutre. Ce territoire est, en effet, dans une situation spéciale qui a besoin d'être précisée.

On sait qu'en 1814 les commissaires de la Prusse et des Pays-Bas, n'ayant pas pu s'entendre sur le partage de l'agglomération de Moresnet et des mines de zinc qui en dépendent, laissèrent l'un des hameaux de Moresnet dans l'indivision.

L'état d'indivision de ce territoire dure encore ; seulement, Moresnet étant situé entre Verviers et Aix-la-Chapelle, c'est la Belgique, maîtresse du district de Verviers, qui a succédé en 1831 au royaume des Pays-Bas.

Le hameau indivis forme depuis 1814 la commune de Moresnet-neutre, dont les citoyens sont exempts de tout service militaire, et peuvent s'adresser, à leur choix, aux tribunaux prussiens ou belges. Les gendarmes et les officiers ministériels des deux Etats voisins ont accès dans le territoire indivis et peuvent y arrêter leurs nationaux insoumis ou criminels,

Jusqu'en 1831, Moresnet-neutre aurait dû s'appeler Moresnet-indivis. Mais depuis 1831 l'épithète de neutre est parfaitement justifiée : le territoire indivis est, en effet, neutre sous condition résolutoire comme appartenant à la Belgique, qui est elle-même un Etat neutre et qui sera censée en avoir toujours été seule propriétaire si l'indivision cesse à son profit.

Remarquons aussi qu'aucun des deux Etats, souverains de Moresnet-neutre, ne pourrait actuellement le fortifier. Cela ne veut pas dire que Moresnet-neutre soit grevé d'une servitude de non-fortification. Cela tient uniquement à ce que l'indivision empêche, tant qu'elle dure, chaque co-proprétaire de faire un acte impliquant un droit de propriété exclusif. C'est pour la même raison que les soldats de l'un des deux souverains de Moresnet ne pourraient occuper cette localité qu'en cas de trouble et en vertu d'un accord préalable.

2° *Zone du Mékong. Territoires indivis ou contestés.*

— On peut encore moins considérer comme territoires neutres les territoires qui sont simplement indivis entre deux Etats non neutres, ou qui sont l'objet d'un litige encore pendant, ou enfin sur lesquels pèse une servitude au profit de l'Etat voisin.

On peut citer comme exemple de cette dernière catégorie la zone de 25 kilomètres située sur la rive droite du Mékong, et que l'on appelle improprement zone *neutre*, parce que le Siam s'est engagé vis-à-vis de la France à ne point fortifier ce territoire et à ne point y concentrer de

troupes. Ce territoire n'offre, en réalité, aucun des caractères de la neutralité perpétuelle garantie.

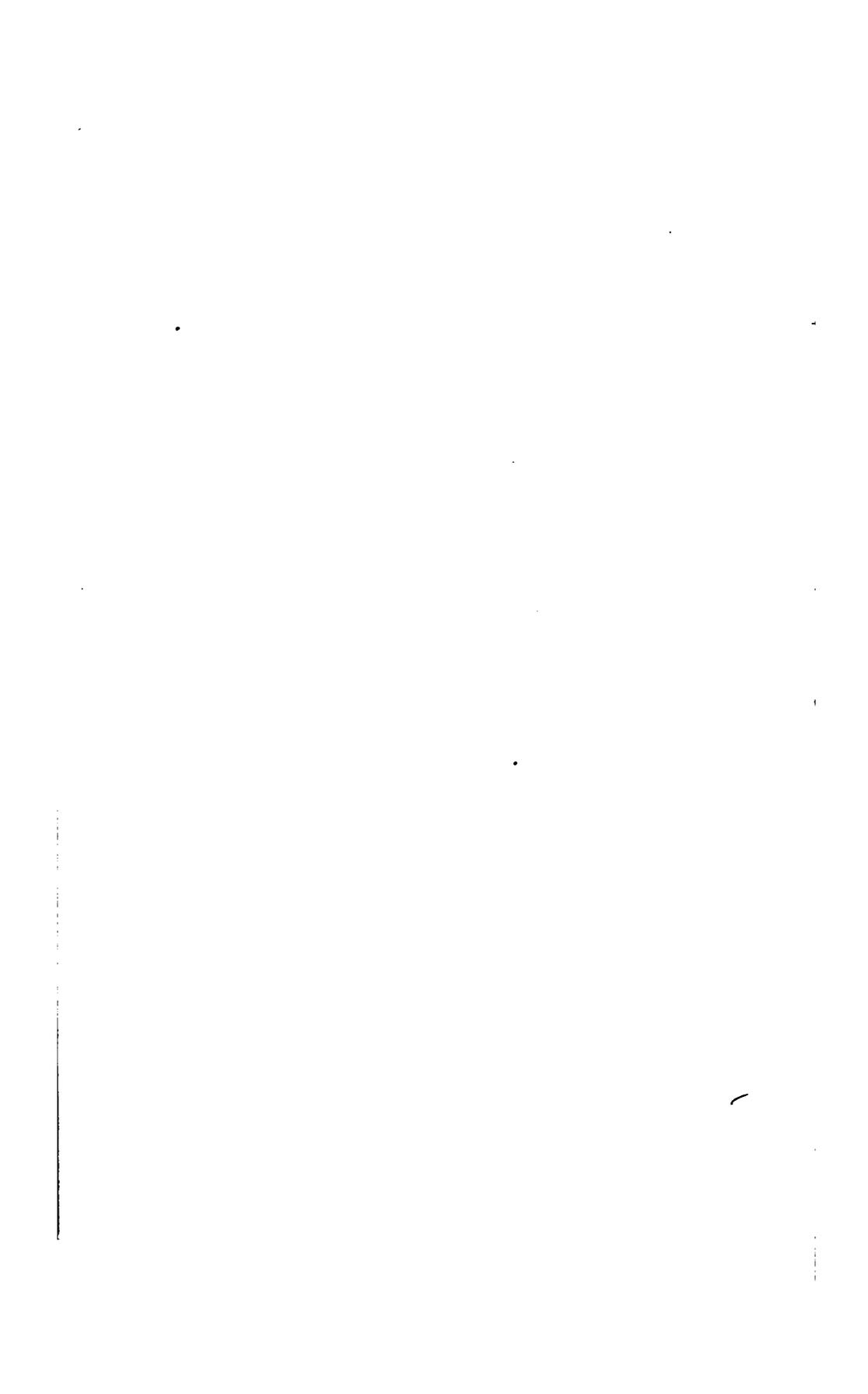
Il en est de même d'une province indivise, telle que l'archipel des Nouvelles-Hébrides, ou contestée, comme jadis le territoire de Counani dans la Guyane. Toutefois, comme les provinces de ce genre ne peuvent être mêlées à une guerre que si les deux États qui en sont souverains ou qui prétendent en être souverains y sont entraînés tous les deux, on peut dire que les territoires indivis ou contestés jouissent d'une neutralité imparfaite ou partielle. En effet, la puissance qui ferait la guerre à l'un de leurs deux souverains ne pourrait les envahir sans provoquer l'autre, ce qui augmente les chances qu'ont ces territoires d'être laissés en dehors des conflits armés.

3° *Phare et sémaphore du cap Spartel.* — Il reste à parler du cas où la neutralité, au lieu de s'appliquer à une fraction de territoire, ne porte que sur une simple construction et ne protège qu'un établissement maritime isolé en quelque sorte du sol qui l'environne. C'est le cas du phare et du sémaphore du cap Spartel.

Encore faut-il faire une différence entre ces deux établissements. Le phare est réellement neutralisé en vertu de la convention signée à Tanger le 31 mai 1865 (De Clercq, IX, 291). Par cette convention, le sultan du Maroc remet aux États signataires, pour une période indéfiniment renouvelable de dix années, l'administration du phare, à charge par eux d'en supporter les frais d'entretien. Les signataires s'engagent, en outre, à *respecter* la neutralité du phare en

temps de guerre : c'est là la formule de la garantie restreinte, et il est à remarquer que la Belgique a signé cette convention comme elle devait signer plus tard celle qui donne une garantie restreinte à la neutralité de l'Etat du Congo.

Quant au sémaphore élevé en 1891 sur le cap Spartel par le Lloyd britannique, on a voulu simplement le rendre inutilisable en temps de guerre; et la convention du 27 janvier 1892 a seulement établi que ce sémaphore, qui bat d'ailleurs pavillon marocain et est gardé par des soldats marocains, pourrait être fermé en cas de conflit international sur la demande d'une seule des puissances signataires, En février 1894 le Maroc a adhéré à cette convention, ce qui était la seule manière d'assurer son efficacité : il n'y est point, en effet, question de garantie, même restreinte. Aussi, est-il tout naturel de voir figurer la Belgique parmi les nombreuses puissances maritimes qui l'ont signée.



CONCLUSION

Nous avons terminé l'étude des diverses applications de la neutralité perpétuelle : il est temps d'essayer de porter un jugement sur cette institution, et d'en résumer les inconvénients et les avantages.

Les inconvénients sont nombreux quand la neutralité ne s'applique qu'à une seule des provinces d'un grand Etat. Celui-ci peut être gêné dans sa politique extérieure par cette neutralité qui ne lui procure qu'un avantage restreint ; d'autre part, il n'est pas tenu, comme l'Etat entièrement neutralisé, d'éviter tout acte pouvant le conduire à la guerre, et, par suite, il aura trop souvent, en cas de revers, à faire appel à ses garants, qui tiendront à s'affranchir d'obligations trop lourdes. On rencontre ici les inconvénients inhérents aux demi-mesures, aux institutions imparfaites.

Mais, quand la neutralité perpétuelle s'applique à tout un Etat, il est permis de penser que ses avantages l'emportent sur ses inconvénients. En effet, si elle ôte à l'Etat neutre la faculté de conclure dès le temps de paix les alliances défensives, elle lui donne, d'autre part, une sécu-

rité qu'une puissance de deuxième ordre ne trouverait jamais dans ses propres ressources. Elle diminue, en outre, les chances de guerre entre les Etats voisins, en dérobant les territoires les plus enviés, les positions stratégiques les plus importantes, aux calculs des ambitieux et des politiques. Elle offre enfin aux hommes pacifiques de toutes les nations un terrain commun où ils peuvent se rencontrer pour régler les intérêts généraux de l'humanité : c'est ainsi que Berne, où résident aujourd'hui le bureau international de l'union postale universelle, le bureau de l'union pour la protection de la propriété artistique et littéraire, le bureau international des télégraphes, le bureau de l'union pour les mesures à prendre contre le phylloxéra, etc., devient, au grand profit de la paix et de la civilisation, une sorte de capitale mondiale, où se débattent les questions économiques intéressant toutes les nations.

Quelques publicistes, frappés des avantages de la neutralité permanente, ont cru arriver à établir la paix universelle en multipliant les Etats neutres. Il est facile de voir que ce système, qui suppose l'abandon par tous les grands Etats de leurs ambitions européennes et coloniales et qui leur demande de se résigner à l'immobilité perpétuelle, enserrés qu'ils seraient par un cordon d'Etats neutres, renferme une utopie. Ce qui fait la sécurité des Etats neutres, c'est leur petit nombre : leur création, bien loin d'être encouragée, doit, au contraire, être limitée par les conditions qui ont été indiquées dans cette étude.

De la sorte, la neutralité perpétuelle est avantageuse aux Etats garants aussi bien qu'à l'Etat qui en bénéficie.

Sans doute elle ne réduit pas leurs charges militaires, et elle interdit à l'Etat neutralisé les grandes conceptions politiques; mais ces conceptions sont interdites aux Etats neutres par leur nature même de puissances secondaires. Quant aux charges militaires des puissances européennes, elles ne seraient pas diminuées, elles seraient même augmentées, s'il n'y avait pas d'Etats neutres.

On a prétendu, il est vrai, que la neutralité perpétuelle serait violée le jour où un Etat belligérant aurait intérêt à le faire. On a même ajouté qu'en 1866 on avait négocié entre deux des Etats garants le partage de la Belgique et de la Suisse, et que celles-ci n'avaient dû leur salut qu'aux hésitations de Napoléon III. En supposant que cela soit exact, il n'en est pas moins vrai qu'on a hésité alors et qu'on hésiterait bien plus encore aujourd'hui, en présence des armements formidables de tous les Etats, à porter la main sur un Etat neutre. Sans doute aucun traité n'est indestructible; mais il est certain que, malgré tous les changements qui ont eu lieu dans ce siècle, on voit la neutralité belge durer depuis soixante-dix ans et la neutralité suisse approcher de son quatre-vingt-dixième anniversaire. En admettant même que les traités de neutralité perpétuelle n'aient pas plus de valeur que les autres traités, ils ont du moins la même sanction, et, par suite, ils donnent toujours une sécurité de plus aux Etats qui les ont signés. Aucun homme d'Etat, si puissant qu'il soit, n'a intérêt à ce que l'on doute de sa bonne foi, de sa loyauté, de sa ferme adhésion aux conventions internationales. Là est la seule force des traités, et cela suffit à leur donner toute la stabi-

lité que l'on peut exiger des œuvres humaines. Cette stabilité sera d'autant plus grande qu'on aura concilié avec plus d'impartialité les intérêts de tous les signataires, de sorte qu'une fois de plus la recherche de l'utile se confond ici avec celle du juste. C'est parce qu'elle répond à tous ces *desiderata* que la neutralité de la Belgique, de la Suisse et du Luxembourg a été respectée jusqu'à présent et peut avec confiance envisager l'avenir.

TABLE DES MATIÈRES

	Pages.
Avant-Propos.	5
Première Partie. — DE LA NEUTRALITÉ PERPÉTUELLE EN GÉNÉRAL. — THÉORIE DE LA GARANTIE.	9
Définition de la neutralité.	9
Définition de la garantie.	10
Deuxième Partie. — APPLICATION DE LA NEUTRALITÉ PERPÉTUELLE AUX ETATS.	25
CHAPITRE PREMIER. — Historique.	26
Projet de neutralisation de Malte.	27
Neutralisation de la Suisse.	28
Neutralisation de Cracovie.	36
Neutralisation de la Belgique et convention des forteresses.	38
Neutralisation du Luxembourg.	49
Neutralisation du Congo.	53
Projets de neutralisation du Danemark et des Etats scandinaves.	56
CHAPITRE II. — Conditions d'existence de la neutralité perpétuelle.	61
Conditions relatives à la garantie	61
Conditions relatives à l'Etat neutralisé.	67
Différence entrè l'Etat neutre et l'Etat protégé	70
CHAPITRE III. — Effets de la neutralité perpétuelle.	72
SECTION PREMIÈRE. — Droits et devoirs de l'Etat perpétuellement neutre.	72

Politique intérieure.	73
Politique extérieure.	87
Droits et devoirs de l'Etat neutre au point de vue militaire.	107
Droits et devoirs de l'Etat neutre en temps de guerre.	111
SECTION II. — Droits et devoirs des garants.	117
SECTION III. — Rapports de l'Etat neutre et des Etats non garants.	119
CHAPITRE IV. — <i>Modes d'extinction de la neutralité perpétuelle.</i>	122
CHAPITRE V. — <i>Des Etats qui jouissent en fait d'une sorte de neutralité perpétuelle.</i>	131
Troisième Partie. — APPLICATION DE LA NEUTRALITÉ PER- PÉTUELLE AUX FRACTIONS D'ÉTATS.	135
CHAPITRE PREMIER. — <i>Historique.</i>	135
Neutralisation de la Savoie.	136
Neutralisation de Corfou.	157
Projets de neutralisation de la Crète et de Delagoa.	161
CHAPITRE II. — <i>Conditions d'existence de la neutralité perpétuelle.</i>	163
CHAPITRE III. — <i>Effets de la neutralité perpétuelle.</i>	165
CHAPITRE IV. — <i>Modes d'extinction de la neutralité perpétuelle.</i>	169
CHAPITRE V. — <i>Situations spéciales qui ne doivent pas être confondues avec la neutralité perpétuelle.</i>	170
Conclusion.	175





The following text is extremely faint and illegible due to low contrast and poor scan quality. It appears to be a list or a series of entries, possibly a table of contents or a list of references, but the specific content cannot be discerned.

