

Protokoll der Sitzung des Bundesrates vom 17. November 1883

5584. Neutralität von Savoyen

Antrag des Militärdepartements vom 4. Oktober 1883

Antrag des Politischen Departements vom 16. November 1883

Im Laufe des Monats September wurde die öffentliche Meinung lebhaft erregt durch *Bewegungen französischer Truppen in der neutralisirten Zone von Savoyen* an der Grenze des Kantons Genf. Fast gleichzeitig wurde die Genfer Regierung benachrichtigt, dass das französische Genie mit der Absicht umzugehen scheine, auf dem *Mont Vuache Befestigungen* anzulegen.

Am 19. September entsante die genannte Regierung den Herrn Würth an Ort und Stelle, um sich hierüber Gewissheit zu verschaffen. Derselbe konstatierte, dass zwar noch keinerlei Erd- oder Mauerarbeiten erstellt, dagegen zahlreiche Abstekungen behufs Profilierung des Bergplateaus vorgenommen worden seien, zu welchem Zwecke in dem dichten Gehölz des Berges lange Lichtungsreihen haben eingeschnitten werden müssen. Auf dem höchsten Punkt der nördlichen Partie des Vuache sei ein hölzernes Beobachtungsgerüst von ungefähr 12 Meter Höhe errichtet und auf der Westseite gegen das Dorf Arsine der Bau einer Strasse für den Transport des zur Erstellung eines Forts erforderlichen Materials in Angriff genommen worden.

Am 22. September liess die Genfer Regierung durch eines ihrer Mitglieder, Herrn Patru, die Aufmerksamkeit des Bundesrates auf die vorstehenden Tatsachen lenken und demselben in konfidentieller Weise den erwähnten Bericht abschriftlich mitteilen.¹

Schon am 21. September (Prot. Nr. 4682) war das Militärdepartement auf Antrag des politischen Departements beauftragt worden, über die Manöver der französischen Truppen in den neutralisirten Gebieten Savoyens und über die Befestigungsarbeiten am Mont Vuache Bericht zu erstatten.

1. Vgl. das Schreiben des Genfer Staatsrates an den Bundesrat vom 21. 9. 1883, samt Beilage (E 2/1642).

Das Militärdepartement schickte zu dem Ende eine Abordnung, bestehend aus den Herren Obersten Pfyffer und Lochmann, auf den Platz.

Aus den einlässlichen Berichten² derselben geht hervor, dass einzig das etwa 1400 Mann starke 30. Infanterieregiment, welches zum 14. Armee-Korps, Hauptquartier Lyon, gehört, am 12. und 13. September zwischen Annecy und Thonon, hinter dem Mont Salève, manövriert hat.

Was die Befestigungsarbeiten am Mont Vuache anbelangt, so befinden sich dieselben allerdings noch im Stadium der Studien; indessen sind die letzteren auf dem Platze als beinahe beendet zu betrachten. Das Observatorium auf dem Gipfel des Berges ist erstellt worden, um das Profiliren zu erleichtern. Zahlreiche Abholzungen sind vorgenommen und eine Strasse von Entremont auf den Vuache ist abgesteckt worden. Kurz, obschon die eigentlichen Befestigungsarbeiten noch nicht begonnen haben, kann man doch sagen, dass alle Vorbereitungen beendet sind.

In seinem Vortrag vom 4. Oktober³ beantragt das Militärdepartement:

1. von einer Beschwerdeführung bei der französischen Regierung wegen der an der Schweizergrenze bei Genf stattgefundenen Konzentration französischer Truppen Umgang zu nehmen;

2. dagegen über die auf dem Mont Vuache getroffenen Vorarbeiten zu einer Festungsanlage durch unseren Gesanten in Paris bei der französischen Regierung Aufklärung zu verlangen und gegen die projektierte Befestigung dieses in der neutralisirten Zone von Savoyen gelegenen Bergkammes Einsprache zu erheben, beziehungsweise deren Unterlassung zu verlangen;

3. diese Angelegenheit bei den Wiener Kongressmächten durch unsere diplomatischen Organe anhängig zu machen.

Das politische Departement teilt die Ansichten des Militärdepartements in Bezug auf die beiden ersten Punkte; dagegen glaubt es, die Angelegenheit noch nicht zum Gegenstand einer Verhandlung zwischen den europäischen Mächten machen zu sollen, behält sich aber vor, die letztern für den Fall zu begrüßen, als dies notwendig werden sollte.

Es stellt demgemäss den Antrag, an die französische Regierung durch Vermittlung des schweizerischen Ministers in Paris die nachfolgende Note⁴ zu richten:

«Le gouvernement fédéral a appris que le génie militaire français aurait fait faire

2. Vgl. die Berichte von Pfyffer und Lochmann an Hertenstein vom 1. 10. 1883 (E 2/1642). In seinem Begleitschreiben führte Pfyffer aus: [...] Wäre nicht jetzt der Moment in welchem wir mit der Unterstützung der Congress Mächte oder einem Theile derselben, einmal zu einer Regulierung der unhaltbaren & selbst sehr gefährlichen Verhältnisse gelangen könnten?

[...] Die Forderungen die wir stellen müssten, wären hauptsächlich folgende:

1.) Genauere Grenzen des neutralisirten Gebietes mit Ausschluss der Eisenbahnlinie Chambéry-Culoz.

2.) Anerkennung dass in dem neutralen Gebiete keine Garnisonen gehalten werden & dass in demselben Gebiete keine Festungen & keine Depots von Kriegsmaterial angelegt werden dürfen.

Diese Forderungen bezwecken zu verhindern, dass die Franzosen nicht schon im Frieden auf dem neutralen Gebiete uns bedrohende Kriegsvorbereitungen treffen können. Alle weitem Stipulationen; wie freier Durchmarsch etc. sind illusorisch, da sie im Kriegsfall mit Frankreich doch von selbst wegfallen würden (E 2/1642).

3. E 2/1642.

4. Vgl. das Schreiben des Bundesrates an Lardy vom 17. 11. 1883 (E 2200 Paris 1/0184).

récemment quelques études qui paraissent avoir en vue la construction d'ouvrages fortifiés sur le mont Vuache.

Comme ce mont est situé dans la région de la Savoie qui fait partie de la neutralité de la Suisse, en vertu des stipulations de l'acte final du congrès de Vienne du 9 juin 1815, le gouvernement fédéral n'a pu voir ces faits avec indifférence.

L'article 92 de l'acte de 1815 dit:

«Art. XCII. Les provinces de Chablais et du 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.

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, aucunes 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 aussi employer la garde municipale pour le maintien du bon ordre.»

Lorsqu'en 1860 S.M. le roi de Sardaigne a consenti à la réunion de la Savoie à la France, il a stipulé expressément qu'il ne pouvait transférer les parties neutralisées de la Savoie qu'aux conditions auxquelles il les possédait lui même et qu'il appartenait à S.M. 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 de ce congrès.

Pour les parties neutralisées de la Savoie, la France est donc soumise, comme l'était le roi de Sardaigne, aux conditions de l'art. 92 précité. Elle a ainsi l'obligation de retirer ses troupes des parties neutralisées de la Savoie toutes les fois que les puissances voisines de la Suisse se trouveront en état d'hostilité ouverte ou imminente.

En présence de cette disposition si précise dont le gouvernement français a déclaré solennellement, peu après la cession de la Savoie, qu'il acceptait la complète exécution, le gouvernement fédéral se plaît à croire que la France ne nourrit pas le projet d'élever des ouvrages fortifiés sur le mont Vuache.

On ne saurait en effet concilier l'établissement dans les parties neutralisées de la Savoie d'ouvrages qui ne peuvent être faits qu'en vue de la guerre et utilisés qu'en cas de guerre, avec l'obligation imposée du souverain de la Savoie de retirer ses troupes toutes les fois que les puissances voisines de la Suisse se trouveraient en état d'hostilité ouverte ou imminente.

Le Conseil fédéral ose donc espérer, Monsieur le Ministre, que le gouvernement français voudra bien lui donner l'assurance qu'il n'a pas l'intention de fortifier le mont Vuache. Cette déclaration rassurerait l'opinion publique, justement alarmée en Suisse, et contribuerait dans une large mesure [à] accroître les sentiments réciproques d'amitié et de confiance que le gouvernement de la Suisse, comme celui de la République française, a toujours eu à cœur de cultiver et de développer entre les deux pays.

Si d'ailleurs le Gouvernement français en exprime le désir, le Conseil fédéral se déclare prêt à entrer en négociations avec lui pour régler d'une manière précise le mode d'exécution des stipulations du congrès de Vienne qui concernent la neutralité d'une partie de la Savoie.»

Zunächst werden in dem Entwurfe der Note einige kleinere, mehr redaktionelle Änderungen vorgenommen. Im fünftletzten Alinea wird der Ausdruck «la France est donc soumise ... aux conditions» ersetzt durch «la France est donc tenue ... de se conformer aux conditions», im folgenden Alinea die Worte «si précise» gestrichen, im zweitletzten Alinea die Wendung «Le Conseil fédéral ose donc espérer» abgeändert in «Le Conseil fédéral croit donc pouvoir espérer» und der Passus «dans une large mesure» weggelassen. Sodann wird auf gestellten Antrag das ganze letzte Alinea unterdrückt. Endlich wird beschlossen, die Note statt an die französische Regierung an den schweizerischen Gesanten in Paris zu adressiren; infolge dessen kommen im zweitletzten Alinea die Worte «Monsieur le Ministre» in Wegfall, und es wird als Schlussatz beifügt: «Vous voudrez bien, Monsieur le Ministre, donner communication de la présente note à Son Excellence Monsieur le Ministre des Affaires étrangères de la République française et lui en laisser copie.»

Nachdem das Militärdepartement im Laufe der Diskussion die Ziffer 3 seines Antrages betreffend die Mitteilung an die Kongressmächte zurückgezogen, werden die nunmehr sich dekenden Anträge der beiden referirenden Departemente zum Beschluss erhoben und die Note in der vereinbarten Form aberlassen.⁵

ANNEX

E 2200 Paris 1/0184

Aufzeichnung des schweizerischen Gesandten in Paris, Ch. Lardy

Berne, 17 novembre 1883

M. Ruchonnet, après m'avoir donné à relire la note arrêtée le matin par le CF⁶ (note dont, à la gare, le Secrét[aire] du D[épartemen]t polit[ique] m'avait remis le texte), dit qu'il avait été supprimé, en Conseil, une phrase finale par laquelle la Suisse se déclarait, d'ailleurs, prête à entrer en négociations. — Cette suppression a eu lieu pour laisser la France prendre l'initiative d'ouvertures de ce genre & nous permettre de nous placer ainsi dans une situation de défendeur.

Il a ajouté qu'au Conseil, il n'y avait pas eu de discussion, M. Welti & lui paraissant d'accord, M. Hammer seul voulant agir très-vivement, & ayant demandé, comme chef ad int[erim] du Dép[ar]temen]t milit[aire] la communication immédiate de la situation aux puissances; M. Hammer voudrait une affirmation b[eau]coup plus énergique de nos droits, même là où ils sont contestables.

M. Ruchonnet, auquel j'ai exposé l'idée d'une communication verbale à la France, sauf à donner, dans le rapport de gestion ou autrement, une publicité convenable au rapport de la Légation, m'a dit qu'en effet, ce mode de procéder serait moins raide que la remise immédiate d'une note; que d'ailleurs, la note n'était pas adressée à la France, mais à moi avec mission d'en remettre copie; aussi que le CF préférerait au système anglais des Blue-Books le système de ne rien publier du tout, mais d'avoir q[uel]q[ue] chose d'écrit à montrer aux commissions et à personne d'autre. Les démocrates sont cachottiers en fait de diplomatie & de relations extérieures.

Passant au fond de la question, M. Ruchonnet pense que trois genres de réponse peuvent nous être faites par la France:

1°) «Nous n'avons rien fait sur le Vuache; et nous n'avons pas l'intention d'y rien faire. Il n'y a donc rien; il n'y a pas de question; il n'y a pas à répondre.» — M. R[uchonnet] et, selon lui, le CF se contenterait de cette réponse & regarderait l'incident comme vidé.

2°) «Nous n'avons fait qu'une route & des travaux préliminaires. Peut-être fortifierons-nous. — Mais nous en avons le droit. Art 90 de l'acte final de 1815 —.» Dans ce cas il y aurait à répondre que

5. Vgl. auch den Annex.

6. Conseil fédéral.

ce protocole ne nous a pas été notifié, qu'il est pour la Suisse une *res inter alios acta*, que tous les actes suisse-européens et tous les actes suisse-sardes sont muets à cet égard; qu'à aucune époque la Sardaigne n'a élevé cette prétention; qu'en fait, elle n'a rien fortifié dans la partie neutralisée, bien qu'elle aît reçu 10 millions en 1815 pour se fortifier contre la France; M. Ruchonnet n'a pu obtenir aucun renseignement sur la restitution par la Sardaigne à la Prusse & à l'Autriche, d'une partie de cette somme, ni sur la cause de cette restitution; il écrira à M. Bavier à cet égard. — On doit donc, à défaut de toute clause connue de la Suisse, s'en référer d'une part à l'acte même par lequel l'Europe a constitué la neutralité pour elle de la Suisse, acte par lequel la Savoie du nord fait partie intégrante de la neutralité suisse. — Il est contre le bon sens d'admettre qu'on ait le droit de fortifier & qu'on ait un intérêt à fortifier une contrée faisant partie de la neutralité d'un autre pays, avec le but d'abandonner ces ouvrages le jour ou ils devront servir. — C'est comme si Strasbourg était confiée à la garde [de] la France avec mission de la remettre aux allemands à l'ouverture des hostilités.

3°) «Nous ne fortifions ou ne fortifierons le Vuache pour défendre la France; ce fort n'a rien d'offensif; il est le complément indispensable du fort de l'Ecluse. — Nous nous sommes fermés dans toutes les directions; quel intérêt avez vous à nous empêcher de le faire là? Cette fortification aura le même but que tous les autres le long de la frontière suisse; elle prévoit le cas d'une violation victorieuse de votre neutralité, et elle la prévient probablement. — Vous avez un intérêt à fermer les yeux.» — Cette réponse, il conviendrait de le constater immédiatement, constituerait l'engagement de ne pas construire ailleurs dans la zone, ce qui est *b[eaucou]p* plus important pour nous que le Vuache; des fortifications sur le Monthoux, dominant Annemasse & permettant d'y concentrer à l'abri des troupes en vue de l'invasion du Simplon, seraient infiniment plus dangereuses. Néanmoins, il y a là un précédent, grave, qu'il faut empêcher absolument, et qui pourrait, Vous le savez par Votre entretien avec M⁷, avoir des conséquences européennes. — Je pense donc qu'on comprendra qu'il serait inopportun de soulever cette question, que la fortification du Vuache ne vaut pas une difficulté de nature européenne, et que tout s'apaisera.

J'ai demandé si j'étais autorisé à déclarer

1°) qu'on avait attendu à Berne afin de laisser se calmer les agitations de la presse & d'éviter de paraître agir sous l'influence de ces excitations dans les divers pays — oui.

2°) qu'on n'avait ni sondé, ni été sondé par les grandes puissances; que la Suisse agissait seule, entendait agir seule, amicalement, cordialement, entre bons voisins & entre républicains, dans le désir de mettre fin à une discussion irritante, dont l'apaisement, & le règlement serait dans l'intérêt commun. — oui.

3°) qu'il n'y avait aucune arrière pensée & aucun désir de soulever indirectement la question de Savoie pour faire des difficultés — Réponse oui. Par cette réponse, a dit M. Ruchonnet, j'entends dire que le CF, qui a supprimé la phrase finale du projet de note faisant allusion à une reprise des négociations, n'insistera pas si on lui répond qu'il n'y a rien et qu'on ne fera rien. — Mais je ne cache pas que la neutralisation de la Savoie me paraît offrir certains dangers; notre organisation militaire est territoriale; avec quoi irons nous défendre la zone? — Les Suisses se battront-ils volontiers au-delà du Vuache? En cas de guerre franco-italienne, n'est-il pas dangereux d'aller nous mettre entre deux meules près de Culoz; quel intérêt y avons nous? Il est incontestable que la situation comporte des modifications, que nous serions heureux de régler d'un commun accord & amicalement avec la France; en bonne foi, nous devons reconnaître qu'il y a obligation à défendre la zone, et que nous sommes (le Général suisse) libres de déterminer la quantité d'hommes & les dispositions techniques; mais ce serait une interprétation par trop extensive que de prétendre défendre à Brugg la neutralité de la Savoie. — En 1859 on aurait dû, *avant la guerre*, aller aux Bauges & au Bourget, & la France & la Sardaigne auraient capitulé.

M. Ruchonnet m'a lu alors des notices historiques a) sur l'applicabilité du traité de 1603 (art 19) en vertu de l'art 23 du traité de Turin de 1816; la notice conclut négativement et b) sur la clause du droit de fortifier, cette clause n'a jamais été notifiée à la Suisse et lui est inconnue; elle est stipulée entre tiers, & dans ces actes, elle précède la neutralité de la Savoie, qui semble en être l'exception. — Enfin c) sur les variantes des textes de Sⁱ Marsan; les textes officiels suisses portent *se retireront*; en

7. *Wahrscheinlich handelt es sich um den italienischen Gesandten in Paris, Menabrea. Vgl. das Schreiben von Lardy an Ruchonnet vom 9. 11. 1883 (E 2/1642).*

outre ce n'est qu'après 1860, et sans doute pour les besoins de la cause, qu'on a vu apparaître la version Baron-DeClercy «puissent se retirer».

J'ai demandé à M. R[uchonnet] s'il avait des objections à ce que j'entretinsse MM. Welty & Hammer — Il a répondu que le dernier était chez sa fiancée à Soleure, & que, pour le premier, il y consentait volontiers. — Il a dit qu'il ferait parler à M. Cérésolle par M. Hammer — et qu'il y avait des relations d'intimité entre Secrétan rédacteur de la *Gazette de Lausanne* & le *Temps* de Paris — Il sévira contre les indiscretions qui ont divulgué mon arrivée à Berne & qui sont dues à l'agence Cornaz.

Le même jour, *entretien avec M. Welty*, à son domicile au Beundenfeld

J'ai dit que j'aimerais savoir s'il a un but, attendu que les nuances des conversations doivent se ressentir de ce but sur lequel l'œil est fixé. — Exposé l'état général de la politique, telle que je la connais d'après les Français, les Allemands, les Anglais & les Italiens de Paris. Exposé la difficulté d'obtenir des concessions sérieuses de la France par des négociations directes, & l'impossibilité pour un ministre français, de signer & faire ratifier p.ex. des cessions de territoires.

Quant au fond de la question, M. Welty considère la neutralisation de la Savoie comme un danger grave pour la Suisse. Il a été heureux d'entendre ce matin M. Ruchonnet énoncer une idée qu'il avait communiquée par écrit en 1860 à Dufour, à savoir qu'avant la guerre d'Italie, la Suisse aurait pu obtenir une solution favorable au moment où les Français voulaient passer par Culoz & le Bourget, et où les Sardes les attendaient; leur succès aurait empêché toute réclamation de l'Autriche; on a laissé le passage s'effectuer sans en tirer parti. — Aujourd'hui, en cas de guerre italo-germano [française], il nous faudrait des troupes sur le Rhin, dans le Jura Bernois, dans le Tessin, et en Savoie. — Les uns & les autres nous demanderaient des masses énormes de troupes dans cette contrée; pour quoi? dans quel avantage pour nous? — Si les Italiens doivent nous rencontrer au Bourget, ils aimeront mieux essayer de forcer le Simplon. Il en sera de même des Français, pour lesquels un coup offensif sur le Gothard peut être très tentant. — Le but me semble donc être de chercher à nous débarrasser d'une situation dangereuse en en tirant le plus d'avantages possibles, en nous faisant payer au plus haut prix l'abandon d'un avantage qui est, au fond, absolument onéreux, pour ne pas dire plus. — A ce point de vue, M. Welty redouterait une réponse de la France dans le cas du n° 1 de M. Ruchonnet; il est vrai qu'il y aurait là un recul de la France, un certain succès pour nous; le status quo serait maintenu — Mais ce status quo lui-même est dangereux. Tout ce que la Suisse pourra obtenir en échange de l'abandon de son droit d'occupation sera un très bon gain. — Tâche intéressante; entière confiance en la manière dont je chercherai à la mener.

M. W[elty] d'accord sur les deux premières déclarations que j'ai demandé à M. R[uchonnet] l'autorisation de faire verbalement; sur la troisième, il y a, au fond, coïncidence entre MM. R[uchonnet] et W[elty] que de simples nuances séparent seulement.

Berne 17/18. Nov. 1883 chez Edmond.

Le Dimanche matin, 18 Nov. 83 j'ai revu M. Ruchonnet; il croit, contrairement à M. W[elty] que nous ne devons pas abandonner absolument la neutralisation; il y a là une perspective ouverte pour les Suisses comme pour les populations savoisiennes, & nous n'avons pas d'intérêt à fermer définitivement cette fenêtre. D'autre part, la neutralisation est dangereuse au delà de nos frontières naturelles. M. Ruchonnet désirerait plutôt négocier l'abandon de la neutralisation étendue dans des proportions exagérées contre quelque chose d'autre, et pour l'occupation du territoire restreint, en arriver à un règlement très précis des rapports entre la troupe & la population, règlement aussi respectueux que possible des droits du souverain. — M. Ruchonnet n'a pas abandonné d'une façon définitive & irrévocable dans son esprit la phrase finale du projet de note; mais il estime avoir bien fait de la supprimer, afin d'avoir cette position à défendre, c.à.d. d'amener la France à formuler elle des propositions; elle y a un intérêt voir le rapport de gestion du Dép[artement] politique de l'an 1870⁸; aussi afin de ne pas avoir l'air de donner, dans la conclusion, à notre note l'apparence d'avoir pour but principal de prendre l'initiative de négociations sur le fond de la question. Aller lentement. Rien ne presse.

8. BBl 1871, 1, S. 134—136.