

*Antrag des Bundespräsidenten und Vorstehers des
Politischen Departementes, M. Ruchet, an den Bundesrat*

Création d'une Légation à St. Pétersbourg

Berne, 29 mai 1905

Nous estimons le moment venu de vous soumettre un rapport et des propositions au sujet de la création d'une *Légation de Suisse à St. Pétersbourg*.

De nombreuses manifestations se sont produites ces derniers temps en faveur d'une pareille institution dont on attend, au point de vue commercial et politique, de précieux services.

Le 17 décembre 1900 M. le conseiller national Koechlin formulait le postulat suivant:

«Le Conseil fédéral est invité à faire rapport sur la question de savoir par quelles mesures il y a lieu de développer les intérêts du commerce suisse en Russie et en Chine.»

Dans la discussion que ce postulat provoqua au sein du Conseil national, l'attention du Conseil fédéral fut tout spécialement appelée sur la question de procéder bientôt à une réorganisation de la représentation de la Suisse en Russie. Par la bouche du chef du Département du Commerce, le Conseil fédéral déclara accepter le postulat et vouloir même l'étendre en s'engageant à étudier les moyens de développer le commerce suisse non seulement en Russie, en Chine et en Afrique, mais dans tous les pays étrangers. C'est sous cette forme générale proposée par le Conseil fédéral que le postulat fut enfin adopté à l'unanimité:

«Le Conseil fédéral est invité à étudier par quelles mesures il y a lieu de développer les intérêts commerciaux de la Suisse à l'étranger.»

Le Département du Commerce à l'étude duquel ce postulat avait été renvoyé, n'a pas encore présenté son rapport. Nous ignorons le résultat de l'enquête à laquelle il doit s'être livré et quel est son avis au sujet de la création d'un poste diplomatique dans la capitale de l'empire russe.

En décembre 1902, la question d'une représentation diplomatique de la Suisse à St. Pétersbourg fut de nouveau mise sur le tapis dans les Chambres fédérales, par un postulat de M. le conseiller national Odier ainsi conçu:

«Le Conseil fédéral est invité à examiner s'il n'y aurait pas lieu

1. de créer un poste de ministre de la Confédération suisse à St. Pétersbourg;
2. d'avoir une représentation diplomatique permanente à La Haye auprès du Gouvernement des Pays-Bas.

et à présenter un rapport à ce sujet à l'Assemblée fédérale dans une prochaine session.»

M. Odier avait passé quelques temps à St. Pétersbourg, en qualité de délégué du Conseil fédéral à la conférence internationale de la Croix-Rouge, et avait pu se rendre compte que nos compatriotes établis en Russie sont unanimes à demander que la Suisse transforme et améliore sa représentation dans ce pays.

Le chiffre 2 du postulat Odier est liquidé, le Conseil fédéral ayant accrédité à La Haye son Envoyé extraordinaire et Ministre plénipotentiaire à Londres.

Le 23 mars 1903, M. le conseiller national Rossel présenta et développa la motion suivante:

«Le Conseil fédéral est invité à reprendre l'examen de la question de nos intérêts commerciaux à l'étranger et à rechercher, en particulier, comment cette représentation pourrait être organisée et complétée de manière à développer notre exportation (consuls de carrière, agents commerciaux, etc.).»

A cette occasion, le chef du Département du Commerce fit au nom du Conseil fédéral, les déclarations que voici:

«L'industrie suisse d'exportation estime n'avoir pas besoin de subventions de la Confédération pour sauvegarder ses intérêts à l'étranger. En revanche, le Conseil fédéral examine s'il n'y a pas lieu de modifier notre représentation consulaire par la nomination de consuls de carrière et de joindre à nos Légations des agents commerciaux. La question de savoir s'il convient de créer un poste diplomatique à St. Pétersbourg est aussi à l'étude.»

Dans sa séance du 3 juin 1904, la chambre de commerce suisse s'est également occupée de cette question et a invité le Vorort de l'Union suisse du commerce et de l'industrie à s'employer auprès du Conseil fédéral pour qu'il veuille bien examiner sans retard et d'une manière sérieuse s'il ne convient pas de créer deux nouvelles légations pour la Russie et le Japon, le moment actuel étant bien choisi pour aborder et résoudre une pareille question.

Le Vorort de l'Union suisse du commerce et de l'industrie a donné suite à cette invitation et nous a adressé, le 23 juin 1904¹, un mémoire où la proposition de la chambre de commerce suisse est motivée comme suit:

«Zur Begründung dieses Begehrens wurde in der Sitzung der schweizer. Handelskammer zunächst allgemein geltend gemacht, dass durch Gesandtschaften eine weit wirksamere Vertretung der Interessen des zu vertretenden Staates und seiner Angehörigen verbürgt wird als dies bei blossen Konsulaten möglich ist, wobei unter anderm auf den Zutritt akkreditierter Gesandter bei den Mitgliedern der Exekutive hingewiesen werden darf. Dieser Vorzug der Gesandten gegenüber den blossen Konsuln dürfte für Staaten mit absolutistischer Regierungsform, wie Russland, und auch für Staaten wie Japan, bei denen die Verwaltung in hohem Grade centralisiert ist, und der Central-Regierung, zumal für den Verkehr nach aussen, eine überragende Machtstellung zukommt, nicht hoch genug einzuschätzen sein.

«Was dann insbesondere die Wünschbarkeit einer Gesandtschaft in Russland betrifft, so wurde auf die bekannte Tatsache aufmerksam gemacht, dass das Land in vielfacher Hinsicht für den Handel, und besonders für den schweizerischen, noch unaufgeschlossen ist, und dass in dieser Richtung unbedingt mehr geschehen sollte. Zumal im Hinblick auf die Möglichkeit von Unterbrechungen oder Verschiebungen im schweizerischen Export als Folge der bevorstehenden Neugestaltung der Zollverhältnisse sollte beizeiten an einer ausgiebigeren Heranziehung des russischen Marktes gearbeitet werden.

«Um dies vorzubereiten, wäre aber ohne Zweifel der jetzige Zeitpunkt

1. E 2001 (A), Archiv-Nr. 1041.

besonders geeignet. Durch den Krieg ist das wirtschaftliche Leben in Russland (und für Japan gilt dies selbstverständlich ebenfalls) bereits ziemlich stark in Mitleidenschaft gezogen, und bei langer Dauer des Krieges müsste dies noch weit mehr der Fall sein. Wie aber in kaufmännischen Betrieben Neuerungen am besten nicht bei starkem Geschäftsgang an Hand genommen werden, so wird auch für die Vorbereitung einer intensiveren Bearbeitung des russischen (und des japanischen) Marktes der jetzige, oder noch mehr der zu erwartende Zeitpunkt der Depression besonders günstig gewählt sein. Sobald der Krieg beendet ist, wird Russland, schon zur Deckung des dann vorhandenen vielfachen ausserordentlichen Bedarfs, ohne Zweifel wieder wirtschaftlich in stärkerem Masse tätig sein müssen, wodurch selbstverständlich auch der Import gefördert würde. Zu einem solchen ausgiebigen Studium der russischen Wirtschaftsverhältnisse wäre für einen neuernannten Gesandten gerade während der Kriegszeit, wo die andern Staatsgeschäfte notwendigerweise etwas in den Hintergrund treten, die beste Zeit und Gelegenheit, wie ja überhaupt einem Gesandten in Russland naturgemäss in besonders starkem Verhältnisse *wirtschaftliche* Aufgaben zufallen würden.

«Dass aber Russland die Errichtung einer schweizerischen Gesandtschaft in Russland wohl nicht ungerne sähe, ergibt sich aus der Tatsache, dass es selber seit langem eine Gesandtschaft in der Schweiz unterhält. Und der gegenwärtige Zeitpunkt, wo Russland unerwartet schwere Zeiten durchzumachen hat, dürfte gerade deshalb, gewissermassen aus psychologischen Gründen, für die Errichtung einer Gesandtschaft günstig liegen.

«Obschon nun in wirtschaftlicher Hinsicht Russland für die Schweiz von erheblich grösserer Bedeutung ist als Japan, und auch die schweizerische Residenz seines bei der Schweiz beglaubigten Gesandten gegenüber Japan in die Wagschale fällt, dürfte es doch ein Gebot der Klugheit sein, zugleich mit der Petersburger Gesandtschaft auch eine Gesandtschaft in Tokio in Erwägung zu ziehen. Die Empfindlichkeit der Japaner ist ja bekannt; aber auch sonst müsste es im Hinblick auf den Neutralitätsstandpunkt Aufsehen erregen, wenn während der Dauer eines Krieges ein Staat zu einem der beiden kriegführenden Mächte in nähere diplomatische Beziehungen träte.

«Bei diesem Anlasse möchten wir noch erwähnen, dass gelegentlich unserer Umfrage betreffend die Neubesetzung unseres Generalkonsulates in St. Petersburg fünf Sektionen (auf 15 antwortende) den Wunsch nach Errichtung einer Gesandtschaft in St. Petersburg ausgesprochen haben, obschon die Frage nicht zur Diskussion stand.

«Zwei Sektionen erklärten sich dort für Umwandlung des Handels-Generalkonsulates in ein *Berufs-Konsulat*, da ein solches bedeutend weniger koste als eine Gesandtschaft und dem Handel wohl ebenso gute Dienste zu leisten vermöge. Von einer dieser beiden Sektionen und ausserdem von einer dritten wurde für diesen Fall als Berufs-Konsul vorgeschlagen Herr Jakob *Leuzinger* aus Netstal, geboren 1851 in Russland, Ingenieur, ein Mann, der fast immer in Russland gelebt hat und die dortigen Verhältnisse genau kennt.

«Auch in der Sitzung der schweizerischen Handelskammer kam wiederholt die Rede auf die Umwandlung des Handels-Konsulates in ein Berufs-Konsulat.

Allein es sprach sich niemand für eine solche Lösung der Frage aus. Vielmehr wurde die Ansicht vertreten, dass eine Gesandtschaft nicht wesentlich teurer sei als ein Berufs-Konsulat, und dass bei dem weit grössern Ansehen und Einfluss eines Gesandten die Errichtung einer Gesandtschaft unbedingt vorzuziehen wäre.»

Le 25 juin 1904, nous avons remis ce mémoire au Département du Commerce en le priant de nous faire connaître son avis, mais sa réponse ne nous est pas encore parvenue².

Mentionnons encore:

1. Une pétition du 9/22 février 1903³, revêtue des signatures de 83 citoyens suisses établis à Moscou, tendant à ce qu'il soit donné bientôt suite au postulat Odier.

«Durch die teilweise langen und reichen Erfahrungen – dit la requête – die wir uns hier im Lande gesammelt haben, sind wir der festen Überzeugung, dass nur ein diplomatischer Vertreter den Verbindungen zwischen der Schweiz und Russland, auf welchem Gebiete sich dieselben auch bewegen mögen, von sicherm Nutzen sein kann. Die hiesigen Verhältnisse erfordern denn mehr als anderswo, dass eine Vermittlung geschaffen werde, die überall, selbst bis in die obersten Behörden (Ministerien), Zutritt habe; solches ist in Russland aber nur dem diplomatischen Vertreter gegeben, dem Handels- sowie dem Berufskonsul bleiben diese Wege verschlossen, und sie vermögen mit dem besten Willen nur halbe Arbeit zu machen. Nicht umsonst lassen sich alle andern europäischen Staaten, selbst die Kleinstaaten, in St. Petersburg vertreten, und es ist unser innigster Wunsch, die Schweiz möchte sich diesem allein richtigen Modus anschliessen»;

2. Une pétition du 31 mars 1903³, signée par 70 citoyens suisses domiciliés à St. Pétersbourg, dans le même sens. On y cite l'exemple de la Belgique qui, grâce à son excellente représentation, a pu encourager d'une façon remarquable l'initiative industrielle et commerciale de ses ressortissants.

3. Une nouvelle pétition de la colonie suisse à St. Pétersbourg, présentée le 4 juin 1904³ au Président de la Confédération, M. Comtesse, par le président de la société suisse de bienfaisance à St. Pétersbourg. On y rappelle la réelle importance des colonies suisses en Russie, importance qui leur donne droit à voir la protection de leurs intérêts confiée à un représentant revêtu des mêmes pouvoirs qui sont attribués aux représentants de la Confédération à Paris, Berlin, Vienne, Londres, Rome, Washington et Buenos-Ayres;

4. Une pétition du 20 avril/3 mai 1905³, signée par 70 citoyens suisses domiciliés à St. Pétersbourg, où deux questions sont posées au Conseil fédéral:

1. Ob es der hohe Bundesrat nicht für möglich erachtet, dem wiederholt ausgesprochenen und motivierten Wunsche um Errichtung einer Gesandtschaft in St. Petersburg zu entsprechen;

2. Ob, falls der hohe Bundesrat noch nicht in der Lage ist, obigen Wunsch zu

2. Zum Mitbericht des Handels-, Industrie- und Landwirtschaftsdepartementes siehe Nr. 84.

3. E 2001 (A), Archiv-Nr. 1041.

erfüllen, das Provisorium der Vertretung der schweizerischen Eidgenossenschaft in St. Petersburg nicht durch Ernennung eines Generalkonsuls aufgehoben werden kann.

En effet, depuis le 11 mars 1904 le consulat général suisse à St. Pétersbourg est sans titulaire; les affaires sont provisoirement gérées par le chancelier, M. Osenbrüggen.

Cet état de choses ne saurait durer plus longtemps; une décision s'impose dans un sens ou dans l'autre: le consulat général peut être supprimé si une légation est créée, mais il devra être bientôt repourvu si le Conseil fédéral n'estime pas opportun de donner suite aux postulats, motions et pétitions ci-dessus mentionnés.

Nous n'hésitons pas à donner un préavis favorable à la création d'un poste d'Envoyé extraordinaire et Ministre plénipotentiaire à St. Pétersbourg, pour les raisons exposées dans le mémoire du Vorort de l'Union du commerce et de l'industrie et dans les pétitions des colonies suisses en Russie, mais notamment pour des considérations de nature politique.

Quelle que soit l'issue de la guerre actuelle, la Russie continuera de jouer un rôle important dans la politique européenne, et nous pourrions regretter un jour de n'avoir pas assez cultivé les bonnes relations avec une des grandes Puissances signataires de la déclaration portant reconnaissance et garantie de la neutralité suisse. Nous pourrions regretter de n'avoir pas, à un moment donné, à la cour de St. Pétersbourg un agent sûr qui nous tienne au courant de la situation politique et intervienne *à temps* pour la sauvegarde des intérêts vitaux de notre pays. Les diplomates ne s'improvisent pas, et le Conseil fédéral en a fait l'expérience en 1860 lorsqu'il s'était vu dans la nécessité d'envoyer à Turin, à Londres et à Pétersbourg des représentants chargés d'une mission des plus délicates, celle de solliciter la réunion d'une conférence européenne qui statuerait sur la question de Savoie. A Pétersbourg l'envoyé du Conseil fédéral fut bien accueilli, le tsar Alexandre fut d'une courtoisie parfaite, mais on estima que la mission de Dapples était trop tardive, on fit comprendre à notre envoyé que les notes de Thouvenel (Ministre des affaires étrangères de France) avaient créé un courant d'opinion, qu'elles auraient dû être réfutées plus tôt ... «Et les hommes employés à cette œuvre – dit un historien – ne sont pas à la hauteur de leur tâche. Ils ne savent pas combiner leurs efforts; ils se croisent et se contrecarrent, *croient trop aux belles paroles des diplomates de carrière* ... N'y a-t-il pas, dans cette défaite du passé, une leçon pour l'avenir?».

Le 28 mars 1903⁴, M. Roth nous rendait compte d'un entretien qu'il avait eu à Berlin avec M. de Bülow, Ministre d'Allemagne à Berne:

«Ich habe (lui dit M. de Bülow) in der letzten Zeit über die in der letzten Session der Bundesversammlung angeregte Creierung einer schweizerischen Gesandtschaft in Petersburg nichts mehr verlauten gehört. Nach meiner Auffassung und meinen Erfahrungen würde es sehr im Interesse der Schweiz liegen, in St. Petersburg diplomatisch vertreten zu sein. Die Anarchistenfrage wird auch in

4. E 2001 (A), Archiv-Nr. 1041.

der Folge an der Tagesordnung bleiben. Nun sind Sie aber jetzt rein à la merci der Berichterstattung des russischen Gesandten in Bern, der, je nach Temperament und persönlicher Auffassung der dortigen Verhältnisse, seiner Regierung meldet, was ihm beliebt. Und gerade während der Amtsperiode von Westmann, z. B., wäre es für die Schweiz von höchster Wichtigkeit gewesen, die zuständigen Ressorts in Petersburg durch einen diplomatischen Vertreter über die Situation und den wahren Sachverhalt aufklären zu können. Man soll diesen Standpunkt nicht aus den Augen verlieren und der Errichtung einer Gesandtschaft sobald als nur immer möglich näher treten.»

M. Roth ajoutait: «Ob Herr von Bülow hiebei ausschliesslich seine subjective Ansicht ausgesprochen, oder ob dieselbe auch hier im Auswärtigen Amte und speziell von dem Reichskanzler vertreten wird, vermag ich nicht zu beurteilen, da man mir gegenüber hievon nie gesprochen hat.»

Si nous partageons l'avis de la chambre de commerce suisse pour ce qui a trait à la création d'une représentation diplomatique en Russie, il n'en est pas de même quant à la question de savoir s'il y a lieu de remplacer par une légation le consulat général actuel pour le Japon. La situation est ici tout autre. Le Japon est une Puissance asiatique, et les raisons d'ordre politique qui nous engagent à vous proposer la création d'un poste diplomatique à Pétersbourg n'existent pas à l'égard du Japon. Les Suisses établis au Japon sont peu nombreux et ne demandent pas de légation. Nos intérêts commerciaux sont suffisamment représentés par le consulat général de carrière établi à Yokohama. Enfin, le Japon n'entretient pas en Suisse une légation comme la Russie; son représentant réside à Vienne.

Reste à savoir quelle dépense nous occasionnera la création d'une légation à Pétersbourg. Voici nos calculs:

Traitement du ministre	Fr. 60 000
Traitement du secrétaire	Fr. 10 000
Traitement d'un secrétaire de chancellerie ou d'un commis	Fr. 6 000
Frais de chancellerie	Fr. 4 000
	<u>Fr. 80 000</u>

Nous joignons au présent rapport un aperçu des traitements que les diplomates accrédités à St. Pétersbourg reçoivent de leurs Gouvernements. Voici les traitements alloués par quelques Etats de second ordre.

<i>Pays-Bas</i> . Envoyé extraordinaire	Fr. 67 840
<i>Danemark</i> . Envoyé extraordinaire	Fr. 67 000
<i>Portugal</i> . Envoyé extraordinaire	Fr. 50 000
<i>Roumanie</i> . Envoyé extraordinaire	Fr. 69 000
<i>Suède et Norvège</i> . Envoyé extraordinaire	Fr. 84 000

Le rouble se dépensant en Russie comme un franc chez nous, le traitement proposé par nous est loin d'être exagéré.

Nous vous *proposons* donc de décider que la Suisse sera représentée à St. Pétersbourg par un Envoyé extraordinaire et Ministre plénipotentiaire et qu'un crédit de 80 000 francs sera inscrit, à cet effet, au budget pour 1906.

Eventuellement, à savoir dans le cas où cette proposition ne serait pas

1. JUNI 1905

169

adoptée, nous vous proposons de charger le département soussigné de faire immédiatement les démarches nécessaires pour la repourvue du consulat général de St. Pétersbourg.