

17. MAI 1907

375

171

E 1004 1/228

*Protokoll der Sitzung des Bundesrates vom 17. Mai 1907¹*2510. Instruktionen für die schweizerischen Delegierten
an der Haager Konferenz

Politisches Departement. Antrag vom 3. März 1907

Das politische Departement legt den Entwurf der den schweizerischen Delegierten an der II. Friedenskonferenz im Haag zu erteilenden Instruktionen zur Genehmigung vor.

Der Entwurf wird mit folgender Abänderung betreffend die Abrüstungsfrage genehmigt². Es soll der letzte Absatz lauten wie folgt:

«Il ne semble pas douteux que, si cette question est soulevée, la Russie, l'Allemagne et l'Autriche-Hongrie ne prendront pas part à la discussion. La Suisse elle-même ne sera pas dans le cas de participer à des mesures éventuelles de désarmement. En conséquence, les délégués suisses s'abstiendront de prendre part à la discussion de cette question. Quoi qu'il en soit, le Conseil fédéral compte sur un rapport touchant la marche des délibérations, les propositions formulées et les décisions prises.»

An die HH. Delegierten, nämlich:

Carlin, schweizer. Gesandter, zurzeit in Wien (XIX. Hauptstrasse 94);

Prof. Dr. Max Huber, in Widen bei Ossingen (Zürich);

Dr. Eugène Borel, professeur de droit public à l'Université de Genève, in Genf³.

1. Abwesend: Deucher.

2. Der Entwurf der Instruktionen ist als Annex abgedruckt. Ein endgültiger Text kann nicht ausgemacht werden.

3. Der Bundesrat hatte die schweizerischen Delegierten in seiner Sitzung vom 30. April 1907 auf Antrag des Politischen Departementes ernannt (E 1004 1/228, Nr. 2164).

E 2001 (A), Archiv-Nr. 471

ANNEX

INSTRUCTIONS POUR LES DÉLÉGUÉS SUISSES À LA DEUXIÈME
CONFÉRENCE DE LA HAYE⁴

La note de la Légation de Russie du 21 mars/3 avril 1906 indique d'une manière tout à fait sommaire le programme de la deuxième conférence de la paix. Ce programme comprend les points suivants:

I.

Il y a des améliorations à introduire dans la convention pour le règlement pacifique des conflits internationaux du 29 juillet 1899. A la suite d'arbitrages récents, les juristes réunis en tribunal ont

4. Die gestrichenen Passagen dieses Entwurfes sind mit Klammern gekennzeichnet.

soulevé certaines questions de détail sur lesquelles il y aurait à statuer, en donnant à la dite convention les développements nécessaires. Il semblerait notamment désirable que des principes fixes fussent posés en ce qui concerne l'emploi des langues dans la procédure, vu les difficultés qui pourraient se produire à l'avenir à mesure que se multiplieraient les recours à la juridiction arbitrale.

En effet, le représentant du Japon, dans l'affaire relative à l'impôt sur les maisons, n'avait-il pas demandé, bien qu'il parlât facilement l'anglais, que la langue japonaise fût aussi admise? Les arbitres n'eurent garde de prendre une décision qui, si elle eût été conforme à la proposition japonaise, les aurait mis dans le plus grande embarras.

Les Délégués suisses appuieront toute proposition tendant à rendre la procédure arbitrale devant la Cour de La Haye plus rapide et moins coûteuse. Le Conseil fédéral attend, du reste, de connaître les propositions russes pour donner à ses Délégués des instructions plus détaillées.

II.

Améliorations à apporter au fonctionnement des commissions internationales d'enquête.

Ce sont les commissions visées par l'article 9 de la convention de 1899, qui est ainsi conçu:

«Dans les litiges d'ordre international n'engageant ni l'honneur ni des intérêts essentiels et provenant d'une divergence d'appréciation sur des points de fait, les Puissances signataires jugent utile que les Parties qui n'auraient pu se mettre d'accord par les voies diplomatiques instituent, en tant que les circonstances le permettront, une Commission internationale d'enquête chargée de faciliter la solution de ces litiges en éclaircissant, par un examen impartial et consciencieux, les questions de fait.»

Cet article a été appliqué à l'occasion de l'incident de la mer du Nord qui faillit déchaîner la guerre entre l'Angleterre et la Russie. On se souvient que la flotte russe de la Baltique de l'amiral Rojestvensky, se rendant sur le théâtre de la guerre, en Extrême-Orient, avait dans la nuit du 21 au 22 octobre 1904 canonné une flotille de paisibles pêcheurs anglais qui se livraient à la pêche sur le banc des Dogres, dans la mer du Nord, aux environs de Hull (Grande-Bretagne). Le feu de la flotte russe avait tué deux hommes et en avait blessé six; il avait coulé un chalutier et fait des avaries à cinq autres. La flotte s'était ensuite éloignée sans porter secours aux chalutiers.

Par déclaration signée à St. Pétersbourg le 12/25 novembre 1904, la Grande-Bretagne et la Russie convinrent de soumettre cette affaire à une commission internationale d'enquête.

Les travaux de cette commission eurent à subir de grands retards du fait que la Conférence de La Haye avait omis d'élaborer un règlement de procédure pour ces commissions internationales d'enquête. Ce sera la tâche de la deuxième conférence d'élaborer ce règlement.

L'expérience a démontré que ces commissions d'enquête sont un excellent instrument d'apaisement; la Suisse appuiera donc toute proposition ayant pour but de perfectionner cet instrument.

III.

Compléments à apporter aux dispositions de la convention de 1899 relative aux lois et coutumes de la guerre sur terre, entre autres en ce qui concerne l'ouverture des hostilités, les droits des neutres sur terre, etc.

La Suisse n'a pas signé en 1899 cette convention, mais le Conseil fédéral a demandé aux Chambres, par message du 12 mars 1907, l'autorisation d'y adhérer.

Il est à espérer que l'Assemblée fédérale prendra une décision dans ce sens et assez tôt pour que les Délégués suisses puissent participer aussi à la discussion de ce point du programme.

En 1874 et en 1899 le Conseil fédéral avait donné pour instruction à ses Délégués de s'opposer à ce que les droits et les devoirs des neutres fussent fixés dans un acte international; il lui paraissait plus conforme à nos intérêts que certaines questions épineuses restassent dans le vague. Depuis lors il a dû se rendre compte qu'il n'est guère possible de persister dans ce point de vue et de s'opposer à une codification des droits et des devoirs des neutres. Les Délégués suisses voueront donc toute leur attention à cette partie du programme russe et transmettront immédiatement au Conseil fédéral, pour qu'il leur fasse connaître ses instructions, tout projet de convention et toute proposition touchant les droits et les devoirs des neutres.

Quant à l'ouverture des hostilités, la Délégation soutiendra le point de vue qu'une déclaration formelle de guerre doit la précéder.

IV.

Déclarations de 1899. L'une d'entre elles étant périmée, examiner s'il y a lieu de la renouveler.

Ces déclarations sont ainsi conçues:

1. Les Puissances contractantes consentent, pour une durée de cinq ans, à l'interdiction de lancer des projectiles et des explosifs du haut de ballons ou par d'autres modes analogues nouveaux.

2. Les Puissances contractantes s'interdisent l'emploi de projectiles qui ont pour but unique de répandre des gaz asphyxiants ou délétères.

3. Les Puissances contractantes s'interdisent l'emploi de balles qui s'épanouissent ou s'aplatissent facilement dans le corps humain, telles que les balles à enveloppe dure dont l'enveloppe ne couvrirait pas entièrement le noyau ou serait pourvue d'incisions.

La première de ces déclarations est périmée, puisque cinq ans se sont écoulés depuis son entrée en vigueur. Rien n'empêche, quant à la Suisse, qu'elle soit renouvelée.

La durée des deux autres déclarations n'est pas limitée; elles continueront à déployer leurs effets aussi longtemps que les Parties contractantes ne les auront pas dénoncées.

V.

Elaboration d'une convention relative aux lois et usages de la guerre maritime, visant:

les opérations spéciales de la guerre maritime, telles que le bombardement des ports, villes et villages par une force navale, la pose de torpilles etc.;

la transformation des bâtiments de commerce en bâtiments de guerre;

la propriété privée des belligérants sur mer;

le délai de faveur à accorder aux bâtiments de commerce pour quitter les ports neutres ou ceux de l'ennemi après l'ouverture des hostilités;

les droits et devoirs des neutres sur mer, entre autres la question de la contrebande, le régime auquel seraient soumis les bâtiments des belligérants dans les ports neutres, destruction, pour force majeure, des bâtiments de commerce neutres arrêtés comme prises.

Dans ladite convention à élaborer seraient introduites les dispositions relatives à la guerre sur terre qui seraient applicables également à la guerre maritime.

Toutes ces questions ont une haute importance pratique et ont été suggérées par les expériences faites pendant la guerre russo-japonaise.

L'article 25 de la convention concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre interdit aux forces terrestres d'attaquer ou de bombarder des villes, villages, habitations ou bâtiments qui ne sont pas défendus. Mais qu'en est-il des ports qui ne servent qu'au commerce et des villes situées sur les bords de la mer? Est-il permis à une flotte de les bombarder?

La Conférence de La Haye de 1899 n'a pas réglé cette question; elle l'a renvoyée à l'examen d'une conférence ultérieure.

La Délégation suisse se placera au point de vue que la défense de bombarder établie par l'article 25 précité doit s'appliquer aussi aux forces navales.

Jamais on n'avait fait auparavant un aussi grand emploi de mines sous-marines comme dans la guerre russo-japonaise et dans des conditions aussi dangereuses pour la navigation des neutres. On a constaté que de nombreuses mines flottantes ont pu se tenir pendant des années à la surface des eaux; longtemps encore après la conclusion de la paix elles ont mis en péril et même détruit des navires marchands. Aujourd'hui encore la navigation dans le golfe de Petschili n'est pas sûre à cause des mines flottantes. La conférence de La Haye aura donc à établir certaines règles à ce sujet: obligation de l'Etat qui place des mines d'en avertir les Etats neutres en leur indiquant les parties de la mer où elles se trouvent; obligation des belligérants d'enlever soigneusement les mines qui ne sont plus nécessaires pour les opérations de guerre; obligation des belligérants de rembourser le dommage causé par des mines flottantes à la navigation des neutres, etc.

Les Délégués suisses appuieront toute mesure propre à sauvegarder d'une manière efficace les intérêts des neutres.

Des vues divergentes règnent au sujet de la transformation de bâtiments de commerce en bâtiments de guerre. On se souvient que des navires de commerce russes avaient passé le détroit des Dardanelles interdit aux bâtiments de guerre pour se transformer, dans la mer Rouge, en des croiseurs et procéder à la visite et même à la prise de navires de commerce neutres. L'Angleterre contesta aux bâtiments russes Smolensk et Pétersbourg le droit de se transformer en croiseurs, et la Russie, bien qu'étant d'un

avis contraire, dut céder aux représentations du Gouvernement britannique. La conférence aura à trancher définitivement cette question et peut-être celle aussi de savoir si des navires de commerce qui ont été transformés en des bâtiments de guerre doivent conserver cette qualité jusqu'à la fin de la guerre.

La Délégation se rangera du côté de l'Angleterre et de ceux qui considèrent comme inadmissible que des navires se transforment tantôt en des bâtiments de guerre et tantôt en des bâtiments de commerce.

Le traitement des bâtiments des belligérants dans les ports neutres est une matière très controversée. Il n'y a qu'un principe universellement reconnu, à savoir que les deux belligérants doivent être traités par les neutres sur un pied d'égalité parfaite; de reste, les différents Etats suivent une pratique différente. Il est par conséquent à souhaiter que la deuxième conférence de La Haye arrive à établir des règles uniformes à ce sujet.

Dans quelles conditions est-il permis de détruire des bâtiments de commerce neutres arrêtés comme prises? Cette question est tranchée par les différents Etats suivant des principes différents. L'Angleterre n'admet que la destruction de navires marchands de nations ennemies, lorsqu'il n'est pas possible de les amener; les navires neutres capturés doivent, par contre, être relâchés si le capteur ne peut pas les accompagner devant le conseil des prises. D'autres Etats, comme l'Amérique, la France, la Russie et le Japon, admettent, dans des circonstances exceptionnelles, la destruction même de navires marchands neutres.

La Délégation suisse défendra l'opinion que les navires neutres doivent être relâchés si le capteur ne peut pas les amener.

En 1899, la Délégation des Etats-Unis d'Amérique avait adressé au Président de la conférence une lettre demandant que l'inviolabilité de la propriété privée des belligérants sur mer en temps de guerre fût proclamée. Cette question n'y fut, toutefois, point discutée, la conférence s'étant bornée à exprimer le vœu qu'elle fût renvoyée à l'examen d'une conférence ultérieure.

La Suisse ne peut que souhaiter de voir cette question résolue par la deuxième conférence de La Haye dans le sens des principes déjà proclamés pour la guerre sur terre.

La conférence aura à établir ce qu'il faut entendre par *contrebande de guerre*. D'abord on n'avait considéré comme contrebande de guerre que le matériel de guerre proprement dit: fusils, canons, projectiles, poudre etc. Puis on y comprit les vivres et le charbon. La Russie déclara, dans la dernière guerre, comme contrebande de guerre le coton brut, l'alcool, le pétrole et d'autres objets ne servant pas directement à la guerre, ce qui souleva de vives réclamations, notamment en Angleterre et en Amérique.

Il serait donc très utile de formuler des règles précises à ce sujet et de proclamer le principe que le commerce entre deux pays neutres, ainsi que le commerce légitime des neutres avec un belligérant – en tant que les nécessités militaires le permettent – doit demeurer libre.

Le dernier point du programme russe concerne des compléments à apporter à la convention de 1899 pour l'adaptation à la guerre maritime des principes de la convention de Genève de 1864.

Cette convention est maintenant remplacée par celle conclue à Genève le 6 juillet 1906, qui est plus précise et plus complète que l'acte de 1864. C'est donc de la convention de 1906 que la conférence devra s'inspirer pour réviser celle de 1899 relative aux secours à porter aux blessés, malades et naufragés dans les guerres sur mer.

Par note du 24 mars/6 avril 1907, la Légation impériale de Russie a informé le Conseil fédéral que les observations suivantes ont été présentées au sujet du programme:

Le Gouvernement des Etats-Unis d'Amérique s'est réservé la faculté de soumettre deux autres questions à la conférence, à savoir: 1) celle de la réduction ou limitation des *armées*; 2) celle de l'engagement d'observer certaines limites dans l'emploi de la force, pour le règlement ou versement de dettes publiques ordinaires découlant de contrats.

Le Gouvernement espagnol désire discuter la question de la limitation des armements.

Le Gouvernement britannique attache une grande importance à ce que la question des dépenses pour les armements soit abordée à la conférence; il se réserve le droit de la soulever. Il se réserve également la faculté de s'abstenir de la discussion de toute question figurant au programme russe qui ne lui paraîtrait pas devoir mener à un résultat pratique ou utile.

Le Japon est d'avis que certaines questions qui ne sont pas spécialement mentionnées dans le programme pourraient y être utilement incluses. Il se réserve également le droit de se tenir à l'écart de toute discussion qui, à son avis, ne pourrait aboutir à un résultat utile.

La Bolivie, le Danemark, la Grèce et les Pays-Bas se sont réservés, d'une façon générale, le droit de soumettre à la conférence d'autres questions ayant quelque analogie avec celles visées par le programme russe.

Le Gouvernement russe déclare qu'il maintient son programme du mois d'avril 1906 et qu'il se réserve à son tour le droit de ne pas prendre part à des discussions qui ne lui paraîtraient pas devoir aboutir à un résultat pratique.

Des observations analogues à ces dernières ont été faites par les Gouvernements allemand et austro-hongrois; ils se réservent également le droit de s'abstenir de toute discussion ne faisant pas entrevoir de solution pratique.

Trois puissances donc, à savoir les Etats-Unis, la Grande-Bretagne et l'Espagne, ont manifesté l'intention de soulever, à la conférence, la question de la limitation des armements, question qui avait déjà été débattue à la conférence de 1899 sans autre résultat que la résolution suivante:

«La Conférence estime que la limitation des charges militaires qui pèsent actuellement sur le monde est grandement désirable pour l'accroissement du bien-être matériel et moral de l'humanité.»

C'est au Délégué allemand, le Colonel de Gross de Schwarzhoff, que revient l'honneur d'avoir mis en lumière les difficultés qui s'opposent à la limitation des armements. Comment limiter pratiquement les armements sans trouver une base commune? Et comment trouver cette base, alors que la situation militaire de chaque peuple est la résultante d'une infinité de facteurs essentiellement variables: position géographique, population, fortifications, chemins de fer, durée de service, organisation des réserves etc.

Il ne semble pas douteux que, si cette question est soulevée, la Russie, l'Allemagne et l'Autriche-Hongrie ne prendront pas part à la discussion. [Dans ces conditions, et vu que la question revêt un caractère politique, à cause de l'antagonisme entre l'Angleterre et l'Allemagne, la Délégation suisse s'abstiendra de prendre part à la discussion.]

Quant à la doctrine de Drago qui veut que les dettes publiques découlant de contrats ne doivent pas être encaissées par la force des armes, il y a lieu d'observer qu'un pareil principe n'a pas de raison d'être si chaque Etat remplit ses engagements. La Délégation suisse se ralliera aux conclusions qui seront adoptées par les Puissances maritimes limitrophes de la Suisse.

[La Russie a invité à la deuxième conférence de la paix des Etats qui n'étaient pas représentés à la conférence de 1899. Pour pouvoir prendre part aux délibérations sur les compléments ou modifications à rapporter aux trois conventions de La Haye, il est nécessaire que ces Etats adhèrent d'abord à ces conventions. Or la convention relative au règlement pacifique des conflits internationaux renferme dans son article 60 la stipulation suivante:

«Les conditions auxquelles les Puissances qui n'ont pas été représentées à la conférence internationale de la paix pourront adhérer à la présente convention, formeront l'objet d'une entente ultérieure entre les Puissances contractantes.»

L'entente dont il s'agit n'ayant pas eu lieu, la Russie a cherché un moyen pratique de régler cette formalité et a proposé qu'au moment de l'ouverture de la deuxième conférence, les représentants des Etats ayant participé à la première conférence signent le protocole suivant:

«Les Représentants à la deuxième Conférence de la Paix des Etats signataires de la Convention de 1899 relative au règlement pacifique des conflits internationaux, dûment autorisés à cet effet, sont tombés d'accord que, dans le cas où les Etats qui n'avaient pas été représentés à la Première Conférence de la Paix, mais qui ont été convoqués à la Conférence actuelle, notifieraient au Gouvernement Néerlandais leur adhésion à la Convention susmentionnée, ils seraient aussitôt considérés comme y ayant accédé.»

Ce protocole sera signé à La Haye le 14 juin prochain, à 2 heures de l'après-midi, dans la Salle de la Trêve.

Les Délégués suisses signeront ce protocole, à la date susindiquée, en vertu des pleins pouvoirs qui leur sont conférés.

Outre les rapports spéciaux qu'elle fera pendant la conférence, la Délégation suisse présentera, après la clôture de celle-ci, un rapport général sur la marche des délibérations et les résultats auxquels celles-ci auront abouti.