

*CONSEIL FÉDÉRAL*  
*Procès-verbal de la séance du 23 mars 1918*

844. Offre d'arbitrage au Président de la Confédération par  
l'Allemagne et l'Autriche dans leurs Traités de paix avec  
la Russie, l'Ukraine et la Finlande

Département politique (Affaires étrangères)  
Proposition du 11 mars 1918

Le Département politique expose au Conseil fédéral ce qui suit:

Le Traité de paix entre l'Autriche-Hongrie et l'Allemagne d'une part et l'Ukraine d'autre part prévoit dans son article 25 la réunion, à Odessa, ou dans un autre endroit convenable, d'une commission mixte composée de représentants de l'une des parties contractantes, d'un représentant de l'autre et d'un arbitre: «Le Président du Conseil fédéral suisse sera chargé de désigner l'arbitre». «La Commission devra se réunir trois mois au plus tard après la signature du Traité de paix. Cette commission a comme tâche l'application des dispositions contenues dans les articles 23 et 24, en particulier la fixation des indemnités à payer.» Les articles 23 et 24 ont la teneur suivante:

*Article 23*

«Les navires de commerce de chacune des parties contractantes qui se trouvaient dans les ports de l'autre partie lors de la déclaration de guerre, seront restitués ainsi que leurs cargaisons, ou en cas d'impossibilité, remboursés en espèces. En ce qui concerne les dédommagements à payer pour l'utilisation des dits navires pendant la guerre, une convention particulière est réservée sur la base de l'arrangement que la République populaire de l'Ukraine se propose de prendre avec les autres parties de l'ancien empire russe.»

*Article 24*

«Les navires de commerce capturés appartenant aux deux parties contractantes qui auraient été déclarés de bonne prise avant la ratification du traité de paix par jugement valide d'un tribunal des prises, et auxquels ne s'appliqueraient pas les dispositions de l'article 23, seront considérés comme définitivement confisqués; ces navires devront être également restitués ou, en cas de destruction, remboursés en espèces. Ces dispositions s'appliquent aux cargaisons capturées appartenant aux nationaux des parties contractantes.»

Le texte officiel du Traité n'est pas connu du Département politique qui le cite d'après un supplément du journal suisse *La Nation*.

Le texte du Traité de paix entre l'Allemagne et la Finlande n'est connu que par un télégramme de l'Agence Wolff; il semble contenir la disposition suivante:

«Zur Feststellung der Zivilschäden soll in Berlin eine Kommission zusammentreten, die zu je einem Drittel aus Vertretern der beiden Teile und neutralen Mitgliedern gebildet wird. Um Bezeichnung der neutralen Mitglieder, darunter des Vorsitzenden, soll der Präsident des Schweizerischen Bundesrates gebeten werden.»

Le texte du Traité de paix entre l'Autriche-Hongrie et l'Allemagne d'une part et la Russie de l'autre n'est pas connu du Département politique. A teneur de communications verbales de M. de Romberg et de M. de Musulin, il contiendrait une clause analogue, dans laquelle le Président de la Confédération serait invité à désigner un ou plusieurs arbitres.

Les ministres d'Allemagne et d'Autriche-Hongrie se sont rendus le 9 mars au Département politique pour demander, au nom de leurs gouvernements, si le Président de la Confédération accepterait l'offre qui lui était faite de désigner des arbitres.

Le Département observe:

1. La mission d'arbitre est une de celles que la Suisse a toujours le plus estimées; la Suisse la considère comme un honneur et un privilège et estime qu'il est de son intérêt de revendiquer le plus possible cette tâche.

2. Le Département politique estime qu'il serait du plus haut intérêt pour la Suisse de commencer ses relations avec ces nouveaux Etats par une mission qui la mettrait en vedette et qui ferait du nom suisse le synonyme de compétence et d'impartialité.

3. Les paix qui viennent d'être signées, étant des paix séparées, sont mal vues de l'Entente et l'on peut se demander si, en acceptant un arbitrage établi par ces Traités de paix, la Suisse ne court pas le risque de se voir reprocher une participation, même tardive, à ces arrangements mal notés par l'Entente. Il est certain que, si la Suisse demandait l'avis de l'Entente, celle-ci lui déconseillerait l'acceptation de cette offre; mais le Département politique n'estime pas devoir tenir compte du Traité de Londres. Il ne lie pas la Suisse et les nouveaux Etats dont il s'agit ne se sont jamais considérés comme liés par lui. La Suisse, en servant d'arbitre entre des nations qui ont signé la paix, ne sort pas de son rôle de stricte neutralité.

4. Il y a lieu d'objecter, par contre, que la Suisse ne peut servir d'arbitre qu'entre des Etats reconnus par elle; ce n'est pas le cas pour l'Ukraine ni pour la Russie maximaliste. Toutefois il y a lieu de croire que l'Ukraine demandera à la Suisse de la reconnaître et, quant à la Russie, la situation dans laquelle la Suisse se trouve vis-à-vis d'elle n'exclut pas la possibilité d'un arbitrage puisque la Suisse n'a jamais cessé d'entretenir avec elle des relations de fait.

5. Enfin, les questions qui seront soumises aux arbitres, bien que confinées strictement à des dommages civils, peuvent mettre la Suisse dans l'embarras: un navire allemand capturé par les Russes peut se trouver dans un port français, c'est-à-dire hors de la juridiction de toutes les parties contractantes, de sorte que la décision de l'arbitre suisse à son égard peut ne se trouver ni reconnue ni appliquée.

Le Département politique arrive donc à la conclusion qu'il y a lieu d'accepter en principe les propositions d'arbitrage qui lui sont faites, mais en formulant certaines réserves, à savoir:

a) l'examen des textes des Traités, afin de permettre à la Suisse de formuler toutes les réserves que comporte sa situation comme Etat neutre. La Suisse formule dès à présent les réserves suivantes:

b) la demande de reconnaissance préliminaire de l'Ukraine;

714

28 MARS 1918

c) la manifestation directe du désir de la Russie, de la Finlande et de l'Ukraine de voir l'arbitre désigné par la Suisse;

d) la limitation des décisions arbitrales aux questions qui ne touchent que le droit des parties contractantes, et au domaine de la juridiction des dites parties.

La Communication des Puissances Centrales ayant été verbale, il n'y a pas lieu de leur donner une réponse écrite.

Il est *décidé*:

Le Département politique est autorisé à répondre verbalement aux ministres d'Allemagne et d'Autriche-Hongrie que le Président de la Confédération est disposé en principe à accepter les fonctions prévues dans les traités susmentionnés, en formulant les réserves exprimées ci-dessus.