

CONSEIL FÉDÉRAL
Procès-verbal de la séance du 14 décembre 1918

3730. Völkerbund

Politisches Departement (Auswärtiges). Antrag vom 4. Dezember 1918.

Der Bundesrat hat von dem einlässlichen Berichte des politischen Departementes vom 4. Dezember 1918¹ Kenntnis genommen und folgende Beschlüsse gefasst:

1. Die grundsätzliche Zustimmung zu den Resolutionen der Kommission für das Studium der *Neugestaltung des Völkerrechts nach dem Kriege*² wird erklärt, mit dem Vorbehalte jedoch, dass die Zuständigkeit internationaler Gerichte auf solche Streitigkeiten beschränkt bleiben soll, die auf der Grundlage positiven Rechtes entschieden werden können und nicht die Unabhängigkeit eines Staates in Frage stellen. Die Zuständigkeitsfrage wäre durch ein richterliches Organ zu beurteilen. Soweit die Streitigkeiten nicht durch Richterspruch ihre Erledigung finden können, hat ein Mediationsverfahren Platz zu greifen, das geeignet ist, auch in diesen Fällen die gewaltsame Selbsthilfe der Parteien auszuschliessen.

2. Es ist anzustreben, dass die Schweiz auch in einem Völkerbunde ihre besondere neutrale Stellung wahren könne und dass ihr, eventuell mit andern neutralen Staaten, auf dem Gebiete der Mediation eine spezielle Mission in Bezug auf Geschäftsleitung und Initiative zugewiesen werde.

3. Der Chef des politischen Departementes wird beauftragt, in der Bundesversammlung eine vorläufige allgemein gehaltene Erklärung abzugeben über die Ergebnisse der Kommissionsberatungen und die Stellungnahme des Bundesrates zu diesen. Dabei bleibt vorbehalten, in einer nächsten Session, nach Abschluss der Arbeiten der Kommission, ausführlichere Mitteilungen zu machen.

4. Das politische Departement wird beauftragt, den neutralen Staaten gegenüber seine Bereitwilligkeit auszusprechen, mit den Vertretern dieser Staaten in Bern in einen Gedankenaustausch einzutreten über die Richtlinien, die von den neutra-

1. Cf. E 1001 1/EPD 1918.

2. *Pour le texte des résolutions, voir annexe; sur la création de cette commission et sur ses travaux, cf. n° 61.*

len Staaten im Hinblick auf den Friedenskongress oder auf diesem gemeinsam verfolgt werden können, insbesondere mit Bezug auf die Völkerbundsfragen.³

3731. Navigation sur le Rhin

Département politique (Affaires étrangères). Proposition du 9 décembre 1918

Conformément à sa proposition, le Département politique est chargé d'adresser à la *Légation de Suisse à Paris* la note suivante, pour être transmise par elle au Gouvernement français:

«D'ordre de son Gouvernement, la Légation de Suisse a l'honneur de faire appel aux bons offices de Son Excellence Monsieur le Ministre des Affaires étrangères dans les circonstances suivantes.

Les restrictions importantes apportées aux relations commerciales de la Suisse avec les pays scandinaves pendant la durée de la guerre, et l'arrêt presque complet de ces relations particulièrement sensible en ce moment, engagent le Conseil fédéral à faire appel, une fois de plus, à l'aide amicale du Gouvernement de la République, dont il a déjà reçu tant de témoignages précieux au cours de la crise économique actuelle.

Pour parer aux besoins les plus urgents, il s'agirait de rouvrir, pendant les mois qui vont suivre, une voie commerciale entre les pays du nord de l'Europe et la Suisse à travers l'Allemagne. Or, les voies ferrées sont encombrées et fonctionnent mal, et il n'y aurait plus guère d'autre moyen de transport que la *voie navigable du Rhin*. En ce moment, sont immobilisées dans les ports de ce fleuve de grandes quantités de fer, d'acier et de papier, venues du Nord, qu'il n'y a pas moyen de transporter en Suisse, faute de matériel roulant. Ce même inconvénient se présente également pour les autres marchandises.

Le Gouvernement Fédéral se rend fort bien compte des difficultés de transport avec lesquelles ont actuellement à lutter sur le Rhin les Puissances alliées, dont les intérêts militaires et politiques immédiats priment, cela va sans dire, les intérêts du commerce international.

D'autre part, les clauses de l'armistice ayant mis ces Puissances en possession des deux rives du Rhin, le Conseil Fédéral serait tout particulièrement reconnaissant au Gouvernement de la République s'il lui était possible d'accorder lui-même et de faire accorder par ses alliés à la Suisse le maintien de la libre navigation sur le Rhin, tel qu'il résulte des traités, navigation dont la Suisse faisait usage au début de la guerre.»

3. D'après les actes consultés aucune démarche n'aurait été effectuée dans ce sens; voir au sujet de la concertation avec les autres neutres la réponse du Département politique à l'initiative de la Suède du 27 janvier 1919, n° 139. Cf. aussi § 1, chiffre 3 de l'annexe au présent document.

14 DÉCEMBRE 1918

105

E 2001 (B) 8/2

ANNEXE

Copie

Territet, 7 novembre 1918

RÉSOLUTIONS VOTÉES PAR LA COMMISSION

I. *Participation des neutres aux négociations de paix*

Chiffre 1. «La Commission est d'avis que les Nations qui n'ont pas participé à la guerre actuelle devraient être admises à collaborer au règlement des questions d'intérêt général, notamment en tout ce qui concerne la constitution d'une Société des Nations. Elle pense que l'intérêt des non-belligérants est de s'affirmer aussitôt que cela paraîtra possible afin que, dans les négociations entre belligérants, il ne soit pas pris de décisions qui préjudicieraient aux intérêts des tous».

Chiffre 2. «En conséquence, la Commission est d'avis que les bases de la Société des Nations soient fixées dans une Conférence ayant lieu en même temps que les négociations de paix. Cette fixation ne doit pas être renvoyée sans nécessité absolue à une Conférence postérieure aux négociations de paix, car cette question risquerait d'être négligée ou les intentions primitives altérées».

Chiffre 3. «La Commission est d'avis qu'il y a lieu, avant les congrès, d'avoir avec les Etats de situation analogue à celle de la Suisse des échanges de vues sur les lignes directrices de la conduite à adopter au Congrès, mais qu'il convient d'éviter une entente formelle qui pourrait être interprétée par les belligérants comme une sorte de coalition des Etats secondaires neutres et qui priverait la Suisse de la liberté d'action nécessaire pour négocier».

II. *Manière d'assurer le maintien de la paix.*

Chiffre 1-2. «La Commission est d'avis qu'une réglementation «matérielle» des rapports internationaux économique ou ethnographique est profondément désirable et peut être considérée comme une condition de durée et d'efficacité d'une Société des Nations, mais qu'il ne faut pas hésiter à se contenter d'une organisation portant seulement sur la création d'institutions spéciales d'arbitrage, de médiation et de sanction internationales. Cette organisation «formelle» ne manquerait pas d'exercer une influence croissante en vue de la pacification».

Chiffre 3. «La Commission, bien qu'appréciant toute la valeur des facteurs moraux, admet que les idées sur lesquelles repose la Société des Nations ont en elles-mêmes une force suffisante et qu'il serait dangereux de chercher à influencer l'opinion par des moyens officiels, comme aussi inadmissible d'insérer des stipulations à ce sujet dans une convention internationale».

III. *Caractère et étendue de la Société des Nations.*

Chiffre 1. «La Commission est d'avis que la Société des Nations doit être aussi générale que possible, car, par son universalité, elle est de nature à écarter les possibilités de conflits et les frictions qui pourraient surgir avec des pays en dehors de la Société».

Toutefois la Commission est d'avis que cette universalité ne doit pas être une condition absolue de l'entrée de la Suisse dans cette Société des Nations, pourvu que le nombre et la composition de la Société ne compromettent pas le maintien d'une neutralité stricte et qu'il ne soit pas question d'une affiliation à un groupe d'Etats pouvant aboutir à des coalitions politiques ou économiques dirigées contre d'autres Etats».

Chiffre 2a. «La Commission est d'avis que le type de la Confédération d'Etats est, pour le moment, le maximum de ce qui peut être réalisé pratiquement. La forme de la Confédération d'Etats paraît d'ailleurs permettre d'atteindre les buts essentiels d'une Société des Nations».

La coopération d'une représentation des peuples sous une forme quelconque à la constitution et à la gestion de la Société des Nations sera examinée à l'occasion du chiffre VII, 1, a (du rapport de M. Huber ⁵).»

5. Cf. n° 61, surtout note 6.

Chiffre 2b. «La Commission a envisagé, en ce qui concerne l'étendue géographique de la Société des Nations, l'opportunité de pouvoir renvoyer à des organes spéciaux de la Société l'étude ou la décision de certaines questions d'ordre particulier ou intéressant seulement des groupes régionaux. Il a paru désirable que cette matière complexe fût renvoyée à une Sous-Commission».

Chiffre 2c. «La Commission est d'avis que la Société des Nations doit être organisée d'une manière indépendante et non sur la base des institutions de La Haye. Pour le cas où il ne serait pas possible de former une Société des Nations dans des conditions acceptables la Commission estime cependant qu'il y aurait intérêt pour la Suisse au maintien de la validité des Conventions de La Haye, celles-ci n'ayant jamais été abrogées et restant comme bases.

Quant aux bureaux internationaux, il n'existe pas de motifs pour la Commission de proposer d'y toucher et encore moins de les englober dans l'organisation de la Société des Nations».

Chiffre 3. *Egalité des Etats*: «La Suisse adhère à la Société des Nations sur la base de l'égalité des droits des Etats. En revanche, l'adhésion de la Suisse à la Société des Nations ne doit pas être exclue par des inégalités dans le nombre des voix ou dans la représentation, quand la fonction de la Société des Nations exige impérieusement cette inégalité.»

IV-V. *Institutions destinées à assurer le maintien de la paix.*

A. *Arbitrage et médiation en général*: 1. «La Commission se place nettement sur le terrain de principe que le but essentiel à atteindre, savoir d'éviter la guerre et d'arriver au désarmement, ne peut être atteint d'une manière sûre qu'en adoptant le principe que tous les différends entre Etats doivent pouvoir être en dernière analyse résolus définitivement par une instance judiciaire internationale. La Commission ne redoute pas qu'il puisse résulter de l'adoption de ce principe des inconvénients graves pour la Suisse et recommande en conséquence au Conseil fédéral, lors des négociations pour la fondation d'une Société des Nations, de proposer l'obligation pour tous les Etats de soumettre en dernier ressort à une sentence judiciaire la solution de tous leurs différends quelle qu'en soit la nature.

A cet sujet, la Commission part de l'idée que les conflits que les parties ne peuvent pas liquider directement entre elles doivent, tout d'abord, être soumis à médiation pour être, si possible, aplanis par ce moyen.

Le principe d'adopter une solution judiciaire ne devrait donc être admis qu'en y joignant la création d'organes d'enquête et de médiation».

2. «Pour autant que le principe de l'obligation d'avoir recours à l'instance judiciaire ne pourrait pas être reconnu d'une manière générale et sans conditions, la question de l'existence d'une exception devra toujours faire l'objet d'une décision de l'instance judiciaire».

B. *Tribunaux d'arbitrage*. «La Commission est d'avis qu'il y a lieu, en tous cas, de conserver, à côté d'une cour internationale réellement permanente, les tribunaux d'arbitrage à constituer par les parties conformément à la Convention de La Haye ou d'une autre manière. Il peut paraître opportun, en ce qui concerne l'organisation de la cour internationale permanente, que les parties constituent dans chaque cas le collège des juges chargé de statuer, par récusation du surplus des membres de la cour».

C. *Possibilité, pour la Suisse, de recevoir une mission spéciale en matière de médiation*. Voir proposition Borgeaud, procès-verbal du 7. XI. 18 après-midi, pages 9 et 10.⁶

a. *Résolution adoptée à ce sujet* (une étude ultérieure de la question reste réservée):

1. «Il convient de signaler au Conseil Fédéral l'importance d'une combinaison assurant à la Suisse une participation à la médiation?

2. Réclamer pour la Suisse une situation spéciale en ce qui concerne la mise en mouvement de la procédure de médiation serait un moyen d'assurer à la Suisse la participation envisagée sous 1.»

b. *Autre résolution votée à ce sujet*:

«La Commission est d'avis qu'une place spéciale devrait être faite à la Suisse au sein de la Société des Nations, en ce qui concerne l'organisation de la procédure de la médiation. La Commission re-

6. E 2001 (B) 8/2.

14 DÉCEMBRE 1918

107

commande donc au Conseil Fédéral d'examiner dès maintenant la question de savoir si et comment cette idée devrait être soutenue dans les négociations sur la formation de la Société des Nations».

IX. *Sanctions.*

«Die Kommission ist der Ansicht, dass für die Wirksamkeit eines Völkerbundes ein System von Sanktionen zum Zweck der Friedenserhaltung und der Sicherung der Erfüllung rechtlicher Verpflichtungen notwendig ist. Diese Sanktionen sind, um die Gefahr militärischer Rüstungen zu vermeiden, wesentlich und in erster Linie auf diplomatischem, finanziellem und wirtschaftlichem Gebiet zu suchen, und wenn möglich in einer Form, die eine Gefährdung der einzelnen an der Handhabung der Sanktionen beteiligten Staaten vermeidet. Jedenfalls sollte die Schweiz darauf dringen, dass sie in jedem Falle ihre territoriale Unverletzlichkeit und militärische Neutralität soll aufrecht erhalten können.

Die Kommission empfiehlt für das Studium dieser Fragen eine Sub-Kommission einzusetzen».⁷

7. Les chiffres VI–VIII et X (suivant la systématique du rapport de M. Huber, mentionné à la note 6 du document n° 61) ont été abordés ultérieurement par la Commission.